




3 1761 1122446 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761112244462>

69



Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
senatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chair:

The Honourable RICHARD H. KROFT

Président:

L'honorable RICHARD H. KROFT

Thursday, February 12, 2004
Thursday, February 19, 2004 (in camera)
Wednesday, February 25, 2004
Thursday, February 26, 2004

Le jeudi 12 février 2004
Le jeudi 19 février 2004 (à huis clos)
Le mercredi 25 février 2004
Le jeudi 26 février 2004

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organizational meeting and

Réunion d'organisation et

First and second meetings on:

Première et deuxième réunions concernant:

Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code
(capital markets fraud and evidence-gathering)

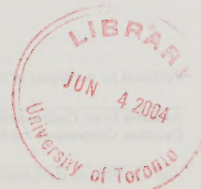
Le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel
(fraude sur les marchés financiers
et obtention d'éléments de preuve)

INCLUDING
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Expenses of the Committee incurred during the second
session of the Thirty-seventh Parliament)

Y COMPRIS
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(dépenses du Comité encourues au cours de la deuxième
session de la trente-septième législature)

WITNESSES:
(see back cover)

TÉMOINS
(voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Senator Richard H. Kroft, *Chair*

The Honourable Senator David Tkachuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Angus	Kelleher, P.C.
* Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Rompkey, P.C.)	(or Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, P.C.	Prud'homme, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette (*February 19, 2004*).

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*February 19, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Richard H. Kroft

Vice-président: L'honorable David Tkachuk
et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kelleher, c.p.
* Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Rompkey, c.p.)	(ou Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, c.p.	Prud'homme, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Maheu substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette (*le 19 février 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 19 février 2004*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 24, 2004:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, for the second reading of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence- gathering).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Lawson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 24 février 2004:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Ferretti Barth, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Lawson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 12, 2004

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, pursuant to Rule 88 for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, P.C., Tkachuk (11).

Other senator present: The Honourable Senator Chaput (1).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 88, the Clerk presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Massicotte moved:

That the Honourable Senator Kroft do take the Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Meighen moved:

That the Honourable Senator Tkachuk be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Massicotte moved:

That the committee print its proceedings; and

That the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Prud'homme, P.C., moved:

That pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 12 février 2004

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria pour sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Chaput (1).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Massicotte propose:

Que l'honorable sénateur Kroft assume les fonctions de président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Meighen propose:

Que l'honorable sénateur Tkachuk assume les fonctions de vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., propose:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Massicotte propose:

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que le président soit autorisé à fixer le nombre d'exemplaires en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Prud'homme, c.p., propose:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Moore moved:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with Rule 104.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Fitzpatrick moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research staff to the Committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedures be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Harb moved:

That pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, the authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee; and

That pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, the authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Massicotte moved:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Tkachuk moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purpose of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

L'honorable sénateur Moore propose:

Que le comité adopte le premier projet de rapport, produit conformément à l'article 104 du Règlement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Fitzpatrick propose:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Harb propose:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Massicotte propose:

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Tkachuk propose:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit «un engagement» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Biron moved:

That pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Meighen moved:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Chair informed the members that the committee's regular meeting times are Wednesday afternoons at 4:00 p.m. and Thursday mornings at 11:00 a.m., and that meetings will be held in room 505 of the Victoria Building.

At 11:35 a.m., the committee continued the meeting in camera.

The committee undertook discussion of its future business.

At 12:27 p.m. the committee continued its meeting in public.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved:

That the following budget application for the fiscal year ending March 31, 2004 be concurred in; and, subject to the approval of the Senate to the proposed terms of reference on cross pillar mergers; and

That the Chair submit same to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Professional & Other Services	\$ 20,200
Transportation and communications	\$ 0
Other Expenditures	\$ 1,000
TOTAL	\$ 21,200

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 19, 2004
(2)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera at 11:10 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, pursuant to rule 92(2)(e) for the purpose of considering a draft agenda, the Chair, the Honourable Senator Kroft, presiding.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Biron propose:

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Meighen propose:

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président indique aux membres que le comité va se réunir normalement le mercredi après-midi, à 16 heures, et le jeudi matin à 11 heures, et que les réunions se tiendront dans la salle 505 de l'édifice Victoria.

À 11 h 35, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 12 h 27, le comité poursuit ses travaux en public.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., propose:

Que les prévisions budgétaires suivantes pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004 soit adoptées, sous réserve de l'approbation par le Sénat du mandat proposé sur les fusions croisées; et

Que le président soumette les prévisions au Comité permanent de la régie interne, des budgets de l'administration.

Services professionnels et autres	20 200 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	1 000 \$
TOTAL	21 200 \$

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 19 février 2004
(2)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 10, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, conformément à l'alinéa 92(2)e), pour examiner un projet d'ordre du jour, sous la présidence de l'honorable sénateur Kroft (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Fitzpatrick, Harb, Kelleher, P.C., Kroft, Maheu, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, P.C., Tkachuk (11).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

It was agreed that staff of members of the committee may attend in camera meetings.

The committee discussed its future business.

It was agreed to place the study of credit rates on its agenda.

At 11:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 25, 2004
(3)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:15 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, P.C., (10).

Other senator present: The Honourable Senator Baker, P.C. (1).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 24, 2004 the committee undertook its examination of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering).

WITNESSES:

Officials from the Department of Justice Canada:

Mr. Donald K. Piragoff, Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Mr. William Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy;

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy.

Mr. Piragoff made an opening statement and, with Mr. Bartlett, Mr. Wong and Ms Klineberg, answered questions.

The committee discussed a draft legislative budget.

It was moved by the Honourable Senator Prud'homme, P.C.:

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Fitzpatrick, Harb, Kelleher, c.p., Kroft, Maheu, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (11).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Il est convenu de permettre au personnel des membres du comité d'assister aux réunions à huis clos.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu d'inscrire l'examen des cotes de crédit à l'ordre du jour.

À 11 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 25 février 2004
(3)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 15, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, c.p. (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Baker, c.p. (1).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 24 février 2004, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve).

TÉMOINS:

Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:

M. Donald K. Piragoff, sous-ministre adjoint par intérim, Division de la politique en matière de droit pénal et de justice communautaire;

William Bartlett, avocat principal, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

M. Piragoff fait une déclaration et, avec l'aide de M. Bartlett, de M. Wong et de Mme Klineberg, répond aux questions.

Le comité discute d'un projet de budget législatif.

Il est proposé par l'honorable sénateur Prud'homme, c.p.:

That the following budget application for the fiscal year ending March 31, 2004 be concurred in:

Professional and Other Services	\$ 9,750
Transportation and Communications	\$ 0
All Other Expenditures	\$ 1,000
TOTAL	\$ 10,750

The question being put on the motion, it was adopted.

At 17:25 p.m., the meeting continued in camera.

The committee undertook discussion of its future business.

It was agreed that names of potential witnesses for the committee's consideration of Bill C-13 be forwarded to the clerk by Friday, February 27, 2004.

At 17:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 26, 2004

(4)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:05 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, P.C., (10).

Other senator present: The Honourable Senator Baker, P.C.(1).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 24, 2004, the committee continued its examination of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering).

WITNESSES:

From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Mr. William M. Trudell, Chair.

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. Michael Lomer, Treasurer.

Officials from the Department of Justice Canada:

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy.

Mr. Trudell and Mr. Lomer made opening statement and answered questions from members of the Committee.

Que les prévisions budgétaires suivantes pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004 soient adoptées:

Services professionnels et autres	9 750 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	1 000 \$
TOTAL	10 750 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 25, la séance se poursuit à huis clos.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu de transmettre au greffier les noms de témoins qui pourraient venir témoigner dans le cadre de l'étude du comité sur le projet de loi C-13, d'ici le vendredi 27 février 2004.

À 17 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 26 février 2004

(4)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore et Prud'homme, c.p. (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Baker, c.p. (1).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 24 février 2004, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve).

TÉMOINS:

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

M. William M. Trudell, président.

De la Criminal Lawyer's Association:

M. Michael Lomer, trésorier.

Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:

Mme Johanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

M. Trudell et M. Lomer font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

Mr. Wong and Ms. Klineberg made statements and answered questions from members of the Committee.

The committee discussed its future business.

It was agreed, that March 10, 2004 will be the last day set aside to hear witnesses on the Committee's examination of Bill C-13.

At 12:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Wong et Mme Klineberg font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu que le 10 mars 2004 sera le dernier jour réservé à l'audition de témoins relativement à l'étude du comité sur le projet de loi C-13.

À 12 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 12, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104 of the rules, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-seventh Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional and other services	\$ 32,261
Transportation and Communications	\$ 40
All other expenditures	\$ 65
Witness expenses	\$ 10,719
TOTAL	\$ 43,085

2. With respect to its special study on the financial system in Canada authorized by the Senate on Wednesday, October 23, 2002:

Professional and other services	\$ 65,158
Transportation and Communication	\$ 51,919
All other expenditures	8,100
Witness expenses	\$ 5,727
TOTAL	\$ 130,904

3. With respect to its special study on bankruptcy authorized by the Senate on Tuesday, October 29, 2002:

Professional and other services	\$ 48,377
Transportation and Communications	\$ 140
All other expenditures	\$ 0
Witness expenses	\$ 3,376
TOTAL	\$ 51,893

4. With respect to its special study on bank mergers authorized by the Senate on Wednesday, November 6, 2002:

Professional and other services	\$ 2,228
Transportation and Communications	\$ 0
All other expenditures	\$ 57
Witness expenses	\$ 0
TOTAL	\$ 2,285

Your Committee examined 5 bills (C-3, C-48, C-249, S-2 and S-21).

During the session, your Committee held 51 meetings (110 hours), heard 193 witnesses and submitted 16 reports in relation to its work.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 12 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, rapporte, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-septième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

Services professionnels	32 261 \$
Transport et communications	40 \$
Autres dépenses	65 \$
Dépenses des témoins	10 719 \$
TOTAL	43 085 \$

2. Relatif à son étude spéciale sur l'état du système financier canadien autorisée par le Sénat le mercredi 23 octobre 2002:

Services professionnels	65 158 \$
Transport et communications	51 919 \$
Autres dépenses	8 100 \$
Dépenses des témoins	5 727 \$
TOTAL	130 904 \$

3. Relatif à son étude spéciale sur la faillite autorisée par le Sénat le mardi 29 octobre 2002:

Services professionnels	48 377 \$
Transport et communications	140 \$
Autres dépenses	0 \$
Dépenses des témoins	3 376 \$
TOTAL	51 893 \$

4. Relatif à son étude spéciale sur la fusion des banques autorisée par le Sénat le mercredi 6 novembre 2002:

Services professionnels	2 228 \$
Transport et communications	0 \$
Autres dépenses	57 \$
Dépenses des témoins	0 \$
TOTAL	2 285 \$

Votre comité a étudié 5 projets de loi (C-3, C-48, C-249, S-2 et S-21).

Durant la session, le comité a tenu 51 réunions (110 heures), entendu 193 témoins et soumis 16 rapports relatifs à ses travaux.

Respectueusement soumis,

Le président,

RICHARD H. KROFT

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 12, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[English]

Mr. Gérald Lafrenière, Clerk of the Committee: Honourable senators, there is a quorum. As clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of the chair. I am ready to receive motions to that effect.

Senator Massicotte: I move that the Honourable Senator Kroft do take the chair of this committee.

Mr. Lafrenière: Are there any other nominations?

Senator Prud'homme: I am very happy. I was going to move Senator Massicotte just to be consistent — nothing against Senator Kroft, but just to make the morning livelier. However, I withdraw.

Mr. Lafrenière: Therefore, seeing no other motions, I will put the question formally.

It is moved by the Honourable Senator Massicotte that the Honourable Senator Kroft do take the chair. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Lafrenière: I declare the motion carried, and I invite Senator Kroft to take the chair.

Senator Richard H. Kroft (Chairman) in the Chair.

The Chairman: I want to thank you, and I would like to welcome our new clerk to the committee. I do not know if he has met anyone yet, but Mr. Lafrenière has taken over filling the big shoes of Denis Robert, and I am sure we will sail on with our usual effectiveness.

The second order of business is the election of the deputy chair.

Senator Meighen: I move the nomination of Senator Tkachuk for the position of deputy chair.

The Chairman: Are there any other nominations? I declare the nominations closed and Senator Tkachuk elected deputy chair.

Senator Tkachuk: Thank you very much.

The Chairman: We require a motion that there be a Subcommittee on Agenda and Procedure, which we know most commonly as a steering committee.

Senator Hervieux-Payette: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 12 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*, en vue d'organiser ses travaux.

[Traduction]

M. Gérald Lafrenière, greffier du comité: Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. En tant que greffier du comité, il est de mon devoir de procéder à l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les motions à cet effet.

Le sénateur Massicotte: Je propose que l'honorable sénateur Kroft assume la présidence du comité.

M. Lafrenière: Y a-t-il d'autres propositions?

Le sénateur Prud'homme: Je suis très heureux. J'allais proposer la candidature du sénateur Massicotte — je n'ai rien contre le sénateur Kroft — dans le seul but de donner un peu de piquant à nos discussions ce matin, mais je retire ma proposition.

M. Lafrenière: Comme il n'y a pas d'autres motions, nous allons passer au vote.

Il est proposé par l'honorable sénateur Massicotte que l'honorable sénateur Kroft assume la présidence du comité. Plait-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

M. Lafrenière: Je déclare la motion adoptée. J'invite le sénateur Kroft à occuper le fauteuil.

Le sénateur Richard H. Kroft (président) occupe le fauteuil.

Le président: Je tiens à vous remercier. Je veux souhaiter la bienvenue à notre nouveau greffier. Je ne sais pas s'il a eu l'occasion de rencontrer les membres du comité, mais M. Lafrenière remplace M. Denis Robert, qui était très compétent. Je suis certain que nous allons continuer d'aller de l'avant avec la même efficacité.

Le deuxième point à l'ordre du jour est l'élection du vice-président.

Le sénateur Meighen: Je propose la candidature du sénateur Tkachuk au poste de vice-président.

Le président: Y a-t-il d'autres propositions? La période de mises en candidature est close, et le sénateur Tkachuk est dûment élu vice-président.

Le sénateur Tkachuk: Merci beaucoup.

Le président: Il nous faut une motion pour créer un Sous-comité du programme et de la procédure, communément appelé comité de direction.

Le sénateur Hervieux-Payette: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Senator Prud'homme: On this point, for my own enlightenment, is there a general rule? Perhaps the clerk could inform us. Are all steering committees composed of only two senators or three?

Mr. Lafrenière: The motion requires that three senators be part of the steering committee: the chair, the deputy chair and another person designated after the usual consultation, which is usually done through the whip's office.

Senator Prud'homme: When the motion says, "and one other member of the committee to be designated after the usual consultation," being the only independent, it does not say that I am excluded from being consulted. I wish to be informed, at least, of the consultation that will take place, if you do not mind. The motion does not say one way or the other. I put that to the very able chair and to the deputy chair. I would feel more part of the team, even though you do not decide, but I would appreciate that we establish a new precedent for consultation.

I saw the chair acknowledging that because head nods are not put in the record.

The Chairman: Yes, you are right. I acknowledge that and I confirm that I nodded my head in agreement.

Next, we require a motion to print the committee's proceedings.

Senator Massicotte: I so propose.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We require a motion to give authorization to hold meetings and to print evidence when a quorum is not present. I could read the subsequent detail on what the practice is.

Senator Prud'homme: I so move.

The Chairman: Everyone has a copy, do they?

Senator Prud'homme: Yes. Even though I eliminate myself there, I do agree that I cannot say, if I am there, that I can represent the opposition. I agree with this motion totally.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Motion No. 6 is next.

Senator Moore: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Motion No. 7 regards research staff.

Senator Moore: I so move.

Le sénateur Prud'homme: Est-ce qu'il existe, à ce sujet, une règle générale? Le greffier pourrait peut-être nous le dire. Est-ce que les comités de direction sont uniquement composés de deux ou trois sénateurs?

M. Lafrenière: La motion stipule que trois sénateurs doivent faire partie du comité de direction: le président, le vice-président et un autre membre désigné après les consultations d'usage, habituellement avec le bureau du whip.

Le sénateur Prud'homme: La motion dit, et je cite: «et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage». Or, le fait que je sois le seul sénateur indépendant ne m'exclut pas du processus de consultation. J'aimerais qu'on me tienne, à tout le moins, au courant de la situation, si vous n'y voyez pas d'inconvénient. La motion ne dit rien à ce sujet. Je m'en remets au président et au vice-président. J'aurais l'impression de faire davantage partie de l'équipe, même si ce n'est pas à vous de décider. J'aimerais toutefois qu'on établisse un nouveau précédent pour ce qui est des consultations.

Je vois que le président fait un signe de la tête. Les hochements de tête ne sont pas consignés au compte rendu.

Le président: Vous avez tout à fait raison. Je précise, pour le compte rendu, que j'ai fait signe que oui.

La motion suivante porte sur l'impression des délibérations des comités.

Le sénateur Massicotte: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur l'autorisation de tenir des réunions et l'impression des témoignages en l'absence de quorum. Je peux vous dire quelle est la règle d'usage.

Le sénateur Prud'homme: J'en fais la proposition.

Le président: Vous en avez tous une copie?

Le sénateur Prud'homme: Oui. Même si je suis exclu du processus, il est vrai que je ne peux pas dire, si je suis là, que je peux représenter l'opposition. J'appuie en tous points cette motion.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

Nous passons maintenant à la motion 6.

Le sénateur Moore: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

La motion 7 porte sur le personnel de recherche.

Le sénateur Moore: J'en fais la proposition.

Senator Angus: Can we not make one motion to do all of these at once?

The Chairman: We are being asked to do them individually. Motion No. 7 was moved by Senator Fitzpatrick. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Motion No. 8 concerns the authority to commit funds and certify accounts. Do we have a motion?

Senator Harb: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Motion No. 9 concerns travel.

Senator Prud'homme: I have a point here. You will remember that I did not raise too much fuss.

I will not travel. It is as simple as that. However, it would be nice not to have the events that took place during the last meetings, where we arrived one morning and it was already decided four and four were approved. I was totally unaware of that decision. I know it eliminates the independents, but I would appreciate again from you, being a gentleman, that, when there is a trip, I will play music with the committee with pleasure, even though it is at my expense of being excluded from any trip, as you have done with the Washington and New York trips. Of course, I would have liked to be more informed. I do not demand much, but I should like to at least know before the decision is taken. I make a commitment here today that I will not ask to be one of those who may travel. I have come from another committee where we had a long discussion about a trip for the Foreign Affairs Committee. Again, I just want, in the good spirit of cooperation, to know ahead of time if you ever have to decide that you must travel, even though I will not ask to travel.

The Chairman: Thank you for that, senator. The motion calls for that decision to be made by the steering committee.

Senator Prud'homme: Right.

The Chairman: Consideration and consultation are appropriate.

Do I have a motion on the travel?

Senator Massicotte: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Motion No. 10 is next; designation of members travelling on committee business.

Senator Tkachuk: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Angus: Ne pouvons-nous pas proposer que le comité adopte toutes ces motions en même temps?

Le président: On nous demande de les examiner séparément.

Le sénateur Fitzpatrick propose l'adoption de la motion 7. Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

La motion 8 porte sur l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer. Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Harb: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: La motion 9 porte sur les voyages.

Le sénateur Prud'homme: Je veux faire un commentaire. N'oubliez pas que je n'ai pas demandé grand-chose jusqu'ici.

Je n'accompagnerai pas le comité pendant ses déplacements. Point à la ligne. Toutefois, je ne voudrais pas que ce qui s'est passé au cours des dernières réunions se reproduise de nouveau. Nous sommes arrivés un matin, et la décision avait déjà été prise. Je n'en savais rien. Je sais que les sénateurs indépendants sont exclus, mais j'aimerais bien qu'on me tienne au courant, car vous savez que, lorsqu'un voyage est prévu, je vais appuyer la décision du comité, même si je ne suis pas de la partie. Je cite, à titre d'exemple, les voyages de Washington et de New York. Bien entendu, j'aurais aimé en savoir plus. Je n'exige pas grand-chose, mais j'aimerais, à tout le moins, être informé avant qu'une décision ne soit prise. J'ai dit, aujourd'hui, que je ne demanderai pas à accompagner le comité dans ses déplacements. J'ai assisté à une réunion d'un autre comité où nous avons longuement discuté d'un voyage que doit entreprendre le Comité des affaires étrangères. Encore une fois, j'aimerais, dans un esprit de collaboration, savoir à l'avance qu'un voyage est prévu, même si je ne demanderai pas d'y participer.

Le président: Merci, sénateur. Selon la motion, cette décision doit être prise par le comité de direction.

Le sénateur Prud'homme: C'est exact.

Le président: Nous allons faire preuve de considération et vous consulter.

Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Massicotte: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: Nous passons à la motion 10, qui porte sur la désignation des membres qui voyagent pour le compte du comité.

Le sénateur Tkachuk: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

The Chairman: Motion No. 11 concerns the expenses of witnesses.

Senator Biron: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Motion No. 12 deals with the electronic coverage of public meetings.

Senator Meighen: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Motion No. 13 is informational. It is proposed that we continue with our traditional meeting times of Wednesday at 4 p.m., which is expressed specifically at 4 o'clock, as opposed to when the Senate rises. That is more effective in terms of giving witnesses fair notice of a time. There is also this time at 11 o'clock.

Senator Massicotte: If the Senate has not risen, there will not be a meeting?

The Chairman: We cannot meet if the Senate has not risen. Failing consent, we cannot meet.

Senator Meighen: What about the reverse? If the Senate adjourns earlier, can we meet earlier?

The Chairman: Certainly we can. It is a question of witnesses. If they are local, we try to keep them on advice to follow what is happening in the house and get it going earlier. We can do whatever we want. It is the witnesses' scheduling that creates the problem. Sometimes we reverse the order or whatever makes sense to accommodate them.

Senator Fitzpatrick: I presume we will be meeting here at room 505 in the Victoria Building. I do not know whether it is convenient to others. I am not sure where everyone's offices are, but is there any chance we can meet in either the East Block or the Centre Block?

The Chairman: I have raised that question before. We meet on occasion in the East Block for teleconferencing, which is where that facility exists. I have asked often about meeting in that room on a regular basis. The problem is that it is very difficult to schedule meetings there because it is the main teleconferencing facility. I know from my experience on the Internal Economy Committee that whatever committee is scheduled there is always being asked to move somewhere else.

Historically, I know that this committee met in the room that is still called the Banking, Trade and Commerce Room, room 256 in the Centre Block, opposite the Francophonie room. I will make inquiries on the subject. Having said that, you may have noticed something walking in over the past months.

Those of you with offices in the building know that there are two new committee rooms being built that we were supposed to be in as of last September, but that still has not happened. Those are newly designed committee rooms. One of the issues with this

Le président: La motion 11 porte sur les frais de déplacement des témoins.

Le sénateur Biron: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: La motion 12 porte sur la diffusion des délibérations publiques par les médias d'information électronique.

Le sénateur Meighen: J'en fais la proposition.

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

La motion 13 n'est donnée qu'à titre d'information. Elle propose que le comité continue de se réunir les mercredis à 16 heures, et non à l'ajournement du Sénat, ce qui permet de donner un avis raisonnable aux témoins. Elle propose également que le comité se réunisse à 11 heures.

Le sénateur Massicotte: S'il n'y a pas ajournement du Sénat, il n'y a pas de réunion?

Le président: Nous ne pouvons pas nous réunir s'il n'y a pas ajournement du Sénat. Sans consentement, nous ne pouvons pas nous réunir.

Le sénateur Meighen: Et si l'inverse se produit? Si le Sénat ajourne plus tôt, est-ce que le comité peut se réunir plus tôt?

Le président: Absolument. Cela dépend des témoins. Quand ils viennent de la région, nous essayons de les tenir au courant de ce qui se passe et de les convoquer plus tôt. Nous pouvons faire ce que nous voulons. C'est plutôt la disponibilité des témoins qui pose problème. Nous inversons parfois l'ordre de comparution si cela les arrange.

Le sénateur Fitzpatrick: Je présume que nous allons nous réunir dans la pièce 505 de l'édifice Victoria. Je ne sais pas si cela fait l'affaire des autres membres du comité. Je ne sais pas où se trouvent leurs bureaux, mais serait-il possible de se réunir dans l'édifice de l'Est ou dans l'édifice du Centre?

Le président: J'ai déjà soulevé la question. Le comité se réunit à l'occasion dans l'édifice de l'Est, puisque c'est là qu'est située la salle de téléconférence. J'ai souvent demandé que le comité tienne ses séances régulières dans cette pièce. Le problème, c'est qu'il est très difficile d'y organiser des réunions, parce que c'est là que se trouvent les principales installations de téléconférence. Je fais partie du Comité de régie interne, et je sais que chaque fois qu'un comité tient une réunion à cet endroit, on lui demande de se déplacer.

Le Comité des banques et du commerce se réunit depuis toujours dans la pièce 256 de l'édifice du Centre, pièce qui porte le même nom que le comité et qui est située en face de la salle de la Francophonie. Je vais toutefois me renseigner. Cela dit, vous vous êtes rendu compte qu'il y a eu des changements ces derniers mois.

Ceux qui ont des bureaux dans l'édifice savent que deux nouvelles salles de comité sont en train d'être aménagées. Elles devaient être prêtes en septembre dernier. Ce sont de nouvelles salles. Le problème, c'est qu'il y a souvent beaucoup de personnes

committee is that, as compared to other committees, we very often have large numbers of people in the room. The new rooms have been designed for an audience. Part of the problem with room 256 in the Centre Block, and even with the East Block room, although it is very gracious as a meeting room, is that it is very poor in terms of space for others viewing the meeting.

Senator Fitzpatrick: I do not want to be presumptuous, but I wonder whether other members of the committee have views.

Senator Tkachuk: We like it here.

Senator Angus: We very much like it here. It is a bright and lovely room. We have been meeting here for the 11 years that I have been on the committee.

The Chairman: The clerk will review the options and bring that back to the committee.

Senator Prud'homme: I am concerned about the time of 4 o'clock because, as you know, from time to time there could be major debates taking place in the Senate on Wednesday afternoons after 4 o'clock. If you are not there, tough luck. You have the choice of staying in the chamber and being absent here. This took place in the last session. Therefore, I am concerned about sitting at 4 o'clock, whether or not the house sits. That does not preclude a member from not giving consent.

For example, two days ago I had a big day, and during that time a motion I wanted to speak on was sent to committee because I was not there. You need to be there.

There was a debate with the last administration, as you will remember, to try to make arrangements for committees to sit around 3:30 every Wednesday. Therefore, I am reluctant to say, "Come what may, we will sit at 4 o'clock." I think it should be left to the discretion of the house at that time, with negotiations. When there are negotiations, it works. Imposing decisions on people does not work.

The Chairman: We have had this discussion privately and on the floor of the Senate before, senator. All we are saying here is that this is the time slot of regular meetings.

Senator Prud'homme: That is right. Excellent.

The Chairman: You are pointing out that there are circumstances that create difficulties for either the committee or individuals, and that is the reality we have to deal with from time to time. These are the regular hours.

The Chairman: Is there any other business?

Senator Harb: In the House of Commons, at the outset of every meeting, we would normally set up rules for the length of interventions of witnesses and members. On some committees, we set a time limit for the asking of questions. I have been told that there are no such rules here, that it is left up to the chair to handle those types of situations. The steering committee may want to look at guidelines for how long members can take to ask questions of witnesses. Even if the guidelines are not entrenched

qui assistent à nos réunions, ce qui n'est pas le cas des autres comités. Les nouvelles salles ont été conçues dans le but d'accueillir un auditoire. Le problème tient en partie au fait que la pièce 256 de l'édifice du Centre, et celle qui se trouve dans l'édifice de l'Est, même si elles sont très accueillantes, sont plutôt petites.

Le sénateur Fitzpatrick: Je ne veux pas être présomptueux, mais je me demande ce que pensent les autres membres du comité.

Le sénateur Tkachuk: Nous aimons bien nous réunir ici.

Le sénateur Angus: Cette salle nous plaît beaucoup. Elle est bien éclairée et accueillante. Cela fait 11 ans que je fais partie du comité et que nous nous réunissons ici.

Le président: Le greffier va revoir les options et faire le point avec le comité.

Le sénateur Prud'homme: C'est plutôt le fait que le comité se réunit à 16 heures qui me préoccupe, car, comme vous le savez, il arrive, à l'occasion, que le Sénat tienne des débats importants les mercredis après-midi, après 16 heures. Si vous n'êtes pas là, tant pis. Si vous décidez de rester, vous manquez la réunion du comité. C'est ce qui est arrivé lors de la session antérieure. Le fait que le comité se réunisse à 16 heures me préoccupe, que le Sénat siège ou non, parce que cela pourrait empêcher un sénateur de rejeter une motion.

Par exemple, il y a deux jours, j'ai été fort occupé. Le Sénat a décidé de renvoyer une motion à un comité sans que je puisse en débattre, parce que je n'étais pas là. Vous devez être présent.

Si vous vous souvenez bien, on a essayé de s'entendre avec la dernière administration pour que les comités se réunissent vers 15 h 30, les mercredis. Par conséquent, j'hésite à dire: «Peu importe ce qui arrive, nous allons nous réunir à 16 heures.» Cette décision devrait être prise par le Sénat, à la suite de négociations. Quand on négocie, on arrive à trouver une solution. Quand on impose des décisions, cela ne fonctionne pas.

Le président: Sénateur, nous avons discuté de la question en privé et au Sénat. Tout ce que nous disons ici, c'est que le comité va se réunir à telle et telle heure.

Le sénateur Prud'homme: C'est exact. Très bien.

Le président: Vous dites qu'il y a des circonstances qui créent des difficultés, ou pour le comité ou pour ceux qui en font partie, et c'est une situation avec laquelle nous devons parfois composer. C'est là l'horaire des séances régulières.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Harb: Habituellement, au début de chaque séance, les comités de la Chambre fixent des règles pour la durée des interventions des témoins et des députés. Certains comités fixent une limite de temps pour les questions. On m'a dit que de telles règles n'existent pas ici, qu'il revient à la présidence de trancher. Le comité de direction pourrait peut-être envisager d'établir des lignes directrices à ce sujet et de fixer des limites de temps pour les questions posées aux témoins. Ces lignes directrices, même si elles

in a motion and voted on, at least it gives the chair authorization to step in, if necessary. It is my hope that this will not be necessary.

Second, as I said to you privately the other day, the committee's name gives the impression that trade is part of the committee's mandate. You indicated that the committee really deals only with local trade. It is sometimes quite difficult to differentiate between local and international trade. International trade seems to be lumped in with foreign affairs and international trade.

Since trade plays such an important role in Canada in terms of how much gross domestic product we generate as a result of it, the Senate may want to give it a little more relevancy. We may want to have informal discussions with foreign affairs and international trade to find a home for it on the Senate side to give it the importance it deserves, considering the impact that trade has on the Canadian economy.

While I was on the House of Commons side, I chaired the trade subcommittee. I found a home for it, notwithstanding that even on the other side it seemed to be almost an orphan. It is an ad hoc subcommittee that reported to the Foreign Affairs and International Trade Committee, which in turn reported to Parliament. There was a movement to give it a lot more teeth than it had in the past. Nonetheless, timing was not on our side, and I was tossed to the better side of Parliament; namely, the Senate side.

I hope that some discussion will take place between members of the steering committees and your leadership and that of the deputy chair, along with the chair of the international trade committee, to find a mechanism for that.

The Chairman: I will answer both questions quickly. Both the Senate and this committee have traditions that we have followed, although that does not mean that we are not open to discussion.

On the suggestion of a time limit, the practice has been that this is very situational. To take one situation, twice a year we have a visit from the Governor of the Bank of Canada. At that time, there is always a discussion between the chair and the deputy chair on a number of items, including who will speak, the order and time allocation, because in that situation it is critical. Normally, we have been quite successful proceeding in a very informal way. Frankly, the interest level of different senators, who is able to be present to hear particular witnesses and the subject matter varies. By and large, the chair, with effective eye communication with members, has been able to keep the time fairly balanced. Sometimes, if a senator is on to a line of questioning that is of broad interest, which we all have a sense is productive, that senator continues.

The steering committee will talk about this issue. I am just telling you that historically we have had a relaxed, flexible approach that has worked quite well.

ne font pas l'objet d'une motion soumise à un vote, donneraient à tout le moins à la présidence l'autorisation d'intervenir, au besoin. J'espère toutefois qu'elle n'aurait pas à le faire.

Ensuite, comme je vous l'ai déjà dit lors d'une conversation privée, le nom du comité donne l'impression que le commerce fait partie du mandat du comité. Vous avez dit que le comité ne s'occupait en fait que de commerce local. Il est parfois assez difficile de faire la différence entre le commerce local et le commerce international. Le commerce international semble associé aux affaires étrangères et au commerce international.

Comme le commerce est un facteur déterminant du produit intérieur brut du Canada, le Sénat pourrait vouloir y accorder un peu plus de poids. Nous pourrions décider de discuter de façon informelle avec les Affaires étrangères et le Commerce international de moyens pour que le Sénat accorde au commerce l'importance qu'il mérite, compte tenu de son impact sur l'économie canadienne.

Lorsque j'étais à la Chambre des communes, j'ai été président du Sous-comité du commerce. Ainsi nous en discussions en profondeur, même si le sujet semble négligé même dans l'autre Chambre. Il s'agit d'un sous-comité spécial faisant rapport au Comité des affaires étrangères et du commerce international, qui fait à son tour rapport au Parlement. Il y avait une volonté d'accroître considérablement l'importance accordée au commerce, mais ce n'était pas le bon moment. C'est alors que j'ai été nommé à la meilleure Chambre du Canada, soit le Sénat.

J'espère que les membres du comité de direction vont en discuter avec la direction de votre parti, la vice-présidence et la présidence du Comité du commerce international pour trouver un mécanisme à cette fin.

Le président: Je vais répondre rapidement à vos deux questions. Le Sénat ainsi que ce comité suivent des traditions, mais cela ne signifie pas que nous sommes fermés à la discussion.

Pour ce qui est de votre proposition de fixer une limite de temps, dans l'usage, tout dépend beaucoup des circonstances. Par exemple, deux fois par année, nous recevons la visite du gouverneur de la Banque du Canada. À cette occasion, la présidence et la vice-présidence s'entendent toujours sur certains éléments, dont le nom de ceux qui s'exprimeront, l'ordre de parole et le temps alloué à chacun, parce que dans ce cas, c'est fondamental. En règle générale, nous nous débrouillons très bien sans règle formelle. Bien honnêtement, le degré d'intérêt des différents sénateurs, les disponibilités de chacun pour venir entendre tel ou tel témoin et les sujets abordés varient. Dans la grande majorité des cas, le président est capable d'assurer un bon équilibre dans le temps d'allocation simplement en gardant un bon contact visuel avec les membres du comité. Il arrive aussi qu'un sénateur se lance dans une série de questions d'intérêt général qui semblent à tous très productives et que nous le laissons poursuivre.

Le comité de direction va se pencher sur la question. Je vous dis seulement que nous avons toujours favorisé un cadre souple, détendu, et que cette façon de faire fonctionne très bien.

The subject of international trade was thoroughly discussed in the Rules Committee about six months ago. All of the committee mandates were reviewed, and there were a number of changes. For example, the new National Security and Defence Committee took some time to develop its name properly. All committee names and mandates were reviewed. The particular question that you have raised was carefully considered, and I participated in those considerations with the Foreign Affairs Committee and the Rules Committee. There is no question that the history and tradition in the Senate is that the Foreign Affairs Committee has addressed issues of international trade, and the "trade" referred to has been trade within Canada, trade perhaps in the more traditional sense of the word.

It is true that there can be areas where some of these things come together. Senator Kelleher has had an interest in some of the effects on international banking.

For instance, implications of the free trade agreement and those issues are squarely within the mandate of the Foreign Affairs Committee, and that is well understood in the Senate.

Senator Meighen: However, we do talk about them from time to time.

The Chairman: Yes. When an issue comes up that we would like to address, there is nothing wrong — and it does happen from time to time — with entering into discussion with the other committee and saying that we would like to do this; have you got an interest? Nothing is carved in stone. However, the general designation has been that international trade is in the ambit of the Foreign Affairs Committee.

Senator Hervieux-Payette: As a comment, I think we are in a new situation. International trade now has become a full-fledged ministry. They are in the process of separating the two ministries. There will be two different entities. For a long time, international trade was under the umbrella of foreign affairs. I am sure that when it comes to international affairs and defence, there might be some overlap and problems to decide, but we never had to do that because it was under the umbrella of foreign affairs.

I have a particular interest in the free trade of the Americas. The Foreign Affairs Committee has a long list of applications. I have been here since 1995. I feel that, in terms of expertise related to business and all the corporations that can help trade, they almost all report here. Perhaps after the election — and before — I would think that it could be re-discussed. If the two ministries remain separate, I think that at that time it would be good to initiate discussions so that this question is here. Whether we are talking about bankruptcy, or any other piece of legislation before this committee, they almost always have something to do with trade indirectly.

The Chairman: Certainly it is a moving target, and these things will always be in front of us. I would not want to foreclose it at all. Even in the government's structure, traditionally trade and

Le Comité du Règlement a discuté en profondeur de la question du commerce international il y a environ six mois. Tous les mandats des comités ont été revus et divers changements ont été apportés. Par exemple, le nouveau Comité de la sécurité nationale et de la défense a pris le temps de bien réfléchir à son nom. Tous les noms et les mandats des comités ont été revus. La question que vous soulevez a bien été prise en considération, et j'ai participé aux discussions avec le Comité des affaires étrangères et celui du Règlement. Il ne fait aucun doute que selon l'histoire et la tradition du Sénat, c'est le Comité des affaires étrangères qui étudie les enjeux du commerce international et que le mot «commerce» dans notre nom renvoie au commerce à l'intérieur du Canada, soit au commerce dans le sens un peu plus classique du terme.

Il est vrai que dans certains domaines, ces aspects sont très liés. Par exemple, le sénateur Kelleher s'est intéressé aux effets des opérations bancaires internationales.

Il n'en demeure pas moins que tout ce qui découle de l'accord de libre-échange, entre autres, relève directement du mandat du Comité des affaires étrangères, et c'est bien compris au Sénat.

Le sénateur Meighen: Nous en parlons quand même de temps en temps.

Le président: C'est vrai. Lorsque surgit un enjeu dont nous voulons parler, il n'y a rien de mal — et cela arrive de temps en temps — à en discuter avec l'autre comité, à lui dire que nous voulons faire telle étude et à lui demander s'il est intéressé? Rien n'est coulé dans le béton. Cependant, la règle générale veut que le commerce international soit du ressort du Comité des affaires étrangères.

Le sénateur Hervieux-Payette: J'aimerais souligner qu'à mon avis, nous sommes dans une toute nouvelle situation. Le ministère du Commerce international est maintenant un ministère à part entière. On est en train de séparer les deux ministères. Il y aura maintenant deux entités différentes. Pendant longtemps, le commerce international était sous l'égide des Affaires étrangères. Lorsqu'il est question d'affaires internationales et de défense, il peut y avoir un chevauchement et des problèmes à régler, mais il n'a jamais été à nous de prendre des décisions parce que ces enjeux relèvent des Affaires étrangères.

Je m'intéresse tout particulièrement au libre-échange des Amériques. Le Comité des affaires étrangères a une longue liste de demandes. Je suis ici depuis 1995. J'ai l'impression que presque toutes les sociétés ou organismes ayant une expertise dans le domaine des affaires et pouvant contribuer au commerce font rapport à ce comité. Peut-être qu'après les élections, et même avant, on pourra en rediscuter. Si les deux ministères demeurent séparés, je crois qu'il pourrait être bon de discuter de la question. Que nous soyons saisis d'un projet de loi sur la faillite ou sur tout autre sujet, les enjeux qui nous préoccupent ont presque toujours un lien indirect avec le commerce.

Le président: Il ne fait aucun doute que c'est un sujet en évolution, et ces questions reviendront toujours. Je ne voudrais pas clore définitivement la discussion. Même dans la structure du

commerce was a separate department from foreign affairs. It is only fairly recently that they were together.

One thing on which we agree is that we do not want to give up turf. We do not want to lose the place of this committee as being central to the commercial concerns of the country, and we will watch this closely.

If there is no other business, I would ask for a motion to adjourn the open portion of the meeting.

Senator Hervieux-Payette: I move the adjournment.

The Chairman: I would like to now go in camera.

The committee continued in camera.

The committee resumed in public.

The Chairman: A motion in both official languages has been circulated.

Senator Massicotte: I move that we accept the budget.

Senator Tkachuk: It is a little high, is it not?

Senator Hervieux-Payette: I move the adoption of the budget.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, February 25, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-13, to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering), met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: I call to order this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

In our consideration of Bill C-13, we have with us today officials from the Department of Justice.

Please proceed, Mr. Piragoff.

Mr. Donald K. Piragoff, Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch, Department of Justice Canada: Honourable senators, it gives us great pleasure to appear before the committee on this topic, because the committee already has a very broad understanding of the diverse range of issues involved in the current crisis of investor confidence, not only in this country but also on this continent, and the various means of improving it.

gouvernement, le commerce a longtemps été de la compétence d'un ministère séparé des affaires étrangères. Ce n'est que tout récemment que les deux compétences ont été combinées.

Nous sommes tous d'accord pour dire que nous ne voulons pas perdre cette compétence. Nous ne voulons pas que notre comité perde sa place comme organe central dans le domaine du commerce au pays, et nous allons suivre le dossier de très près.

S'il n'y a pas d'autres points à l'ordre du jour, je vous demanderais une motion afin de lever la séance publique.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je propose la levée de la séance.

Le président: J'aimerais maintenant que nous poursuivions nos discussions à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité reprend ses travaux publics.

Le président: Vous avez reçu une motion dans les deux langues officielles.

Le sénateur Massicotte: Je propose que nous acceptions le budget.

Le sénateur Tkachuk: Il est un peu élevé, n'est-ce-pas?

Le sénateur Hervieux-Payette: Je propose l'adoption du budget.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 25 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, pour étudier le projet de loi C-13 visant à modifier le Code criminel (fraudes sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve).

Le sénateur Richard H. Kroft (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Dans le cadre de notre examen du projet de loi C-13, nous recevons aujourd'hui des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice.

Vous pouvez y aller, monsieur Piragoff.

M. Donald K. Piragoff, sous-ministre adjoint par intérim, Division de la politique en matière de droit pénal et de justice communautaire, ministère de la Justice du Canada: Honorables sénateurs, nous nous réjouissons de comparaître devant vous à ce sujet, parce que votre comité possède déjà une connaissance approfondie du large éventail de questions touchant la crise de confiance actuelle des investisseurs, non seulement au Canada, mais aussi sur l'ensemble du continent, ainsi que des différents moyens d'améliorer la situation.

The range of issues is clearly reflected in your report produced in June 2003, which was released just days after Bill C-46, the former version of this bill, was introduced in the last session.

Your report recognizes the complex inter-jurisdictional nature of regulating the financial system — which and forms the backdrop for the measures in Bill C-13.

The provincial governments, as you are aware, are responsible for regulating the securities industries, the conditions under which companies can issue securities in the province, the rules they must follow, if they do so, and for establishing securities commissions that investigate and prosecute the breach of those rules.

The federal government's proper jurisdiction in the securities sector is a controversial matter, one that is currently under discussion in various quarters. In December, the Wise Persons' Committee released its report, calling for a national securities regulator. Discussions continue in other arenas on such issues.

Unlike the complex matter of legislative jurisdiction over the securities industry, the criminal law is and always has been a matter of federal legislative authority. The bill before you today, Bill C-13, is the federal government's response to weakened investor confidence from a strictly criminal law perspective. The proposals are designed to enhance the ability of police and prosecution authorities to investigate and prosecute capital markets fraud cases and restore the confidence of Canadians and foreigners in the integrity of our financial markets.

Bill C-13 is a legislative package that complements a federal enforcement initiative that makes detecting and punishing capital market fraud a real and concrete priority. The 2003 budget allocated up to \$30 million a year over the next five years to create integrated market enforcement teams (IMETs) in four key financial centres. These teams will be comprised of RCMP investigators, federal lawyers, and forensic accountants, working cooperatively with securities regulators and local law enforcement, to ferret out major cases of fraud affecting the capital markets on a national scale. Three such teams have recently become operational, one in Vancouver and two in Toronto.

Bill C-13, the legislative part of this strategy, is multipronged and addresses four separate areas of criminal law that I will briefly describe. The first component of Bill C-13 is comprised of new offences. Our review of the Criminal Code found that we already have strong and effective laws to deal with capital markets fraud, including a broad and effective fraud offence, obstruction

La gamme des questions en cause est clairement présentée dans votre rapport de juin 2003. Celui-ci a d'ailleurs été rendu public quelques jours seulement après que le projet de loi C-46, l'ancienne version du présent texte de loi, a été introduit au cours de la dernière session.

Vous reconnaissez dans votre rapport à quel point il peut être complexe de réglementer le système financier qui relève de plusieurs sphères de compétence — un contexte qui sert de toile de fond aux mesures prévues dans le projet de loi C-13.

Comme vous le savez, ce sont les gouvernements provinciaux qui sont responsables de la réglementation des industries des valeurs mobilières, des conditions régissant l'émission de valeurs mobilières par des sociétés dans la province, des règles à suivre, le cas échéant, et de la création de commissions des valeurs mobilières pour enquêter et entreprendre des poursuites lorsque ces règles sont enfreintes.

La responsabilité particulière du gouvernement fédéral dans le secteur des valeurs mobilières est un sujet controversé, qui fait actuellement l'objet de discussions à différents paliers. En décembre, le Comité de personnes averties a rendu public son rapport qui préconisait la création d'un poste de responsable national de la réglementation en matière de valeurs mobilières. Des discussions à ce sujet se poursuivent sur d'autres tribunes.

À la différence de la question complexe de la compétence législative en matière de valeurs mobilières, le droit pénal continue de relever de l'autorité des législateurs fédéraux. Le texte de loi que vous examinez aujourd'hui, le projet de loi C-13, est la réponse du gouvernement fédéral à la baisse de confiance des investisseurs du strict point de vue du droit pénal. Les propositions qu'il renferme visent à rendre les autorités policières et judiciaires mieux aptes à faire enquête et à tenter des poursuites dans les cas de fraude sur les marchés financiers et à restaurer ainsi la confiance des Canadiens et des investisseurs étrangers dans l'intégrité de nos marchés.

Le projet de loi C-13 contient un ensemble de mesures législatives venant renforcer une initiative fédérale d'application de la loi, qui fait de la détection de la fraude financière et des sanctions afférentes une priorité réelle et concrète. Le budget 2003 a accordé jusqu'à 30 millions de dollars par année sur une période de cinq ans pour la création d'équipes intégrées d'application de la loi dans le marché (EIALM) dans quatre centres financiers clés. Ces équipes seront constituées d'enquêteurs de la GRC, d'avocats fédéraux et de juricomptables, qui travailleront de concert avec les responsables de la réglementation en matière de valeurs mobilières et les autorités policières locales, pour mettre au jour les principaux cas de fraude touchant les marchés financiers à l'échelle nationale. Trois de ces équipes ont récemment amorcé leurs activités, une à Vancouver et deux à Toronto.

Le projet de loi C-13, la branche législative de cette stratégie, comporte plusieurs volets et concerne quatre secteurs distincts du droit pénal dont je vais vous entretenir brièvement. Le projet de loi C-13 prévoit d'abord de nouvelles infractions. Notre examen du Code criminel nous a permis de constater que nous disposions déjà de lois rigoureuses et efficaces pour traiter les cas de fraude

of justice, filing a false prospectus, falsifying documents of various sorts, and others. However, we did identify two gaps in the law, which Bill C-13 seeks to fill.

Improper insider trading is prohibited by provincial securities laws, but not by the Criminal Code. Insider trading can cause significant damage both to individual investors and to the company whose securities are traded, as well as fuel the impression to investors that market transactions are unfair. The use of the criminal law now appears to be a necessary additional instrument for deterring this kind of corporate malfeasance because of its symbolic value and because of the more severe penalties available there.

The other new offence sometimes gets referred to as whistle-blower protection, which is a subject receiving much attention these days. The offence in Bill C-13 is a very targeted and narrow form of whistle-blower protection and should not be confused with the broader whistle-blowing issues and remedies currently being debated. The new offence provides a form of protection to employees through deterrence, by making it an offence for employers to make employment-related threats or to take retaliatory actions against employees, to stop them from providing information about unlawful acts to law enforcement authorities.

It should be noted that the offence does not apply where the employee wants to reveal information about an activity that is not illegal, such as information about financial mismanagement or where the employee wants to reveal it to anyone other than law enforcement, such as the media. It is very much a targeted offence dealing with a revelation of criminal activity and protection of employees in that regard.

The second component of the bill is comprised of sentencing enhancements. The bill proposes to raise the sentencing of capital market fraud offences and certain white-collar crimes in general to the level of serious crimes in our law. The maximum prison term for the primary fraud offence, section 380 of the Criminal Code, would be increased from 10 to 14 years, and fraudulent manipulation of stock exchange transactions, in section 382 of the Criminal Code, would be increased from the current 5 to a new 10-year maximum. A maximum prison term of 14 years is the highest maximum sentence under the Criminal Code, short of a term of life imprisonment. The bill also provides more guidance to judges in sentencing by spelling out certain aggravating factors, such as a large number of victims or the exploitation of one's reputation in the community in order to commit the offence, factors that demand harsher denunciation and tougher penalties in individual cases.

The third component of the bill is the proposal to give the federal government the jurisdiction to prosecute concurrently with the provinces fraud and certain market-related offences.

financière, notamment au niveau des sanctions, de l'entrave à la justice, du dépôt de prospectus fallacieux et de la falsification de documents de toutes sortes. Nous avons toutefois décelé dans la loi deux lacunes que nous cherchons à combler grâce au projet de loi C-13.

Les délits d'initiés sont interdits par les lois provinciales en matière de valeurs mobilières, mais pas par le Code criminel. Les délits d'initiés peuvent causer d'importants dommages, tant aux investisseurs individuels qu'à la société dont les valeurs sont échangées, en plus d'ancrer les investisseurs dans leur conviction que les transactions financières sont inévitables. Compte tenu de sa valeur symbolique et des sanctions plus sévères qu'il permet, le recours au droit pénal semble s'imposer comme mesure additionnelle de dissuasion pour ce genre de méfait corporatif.

L'autre nouvelle infraction concerne la protection des dénonciateurs, un sujet suscitant beaucoup d'intérêt par les temps qui courent. Les dispositions du projet de loi C-13 concernent une forme très ciblée et très précise de la protection des dénonciateurs qu'il convient de ne pas confondre avec des questions et des solutions plus vastes, qui sont actuellement débattues dans ce dossier. Les nouvelles dispositions offrent, au moyen de la dissuasion, une certaine forme de protection aux employés en rendant coupables d'une infraction les employeurs qui profèrent des menaces liées à l'emploi ou qui prennent des mesures disciplinaires contre des employés, pour les empêcher de fournir aux autorités policières des informations sur des agissements illégaux.

Il convient de noter qu'il n'y a pas infraction lorsque l'employé veut révéler des renseignements au sujet d'une activité qui n'est pas illégale, comme de l'information à propos d'une mauvaise gestion financière ou lorsque l'employé veut révéler les renseignements à n'importe qui d'autre qu'aux autorités policières, aux médias par exemple. Il s'agit donc d'une infraction très ciblée qui vise uniquement la divulgation d'activités criminelles et la protection des employés à ce chapitre.

Le projet de loi prévoit également des sentences plus rigoureuses. Il propose d'augmenter les sanctions pour les fraudes financières et certains crimes commis dans le monde des affaires en général, afin de les porter au niveau des crimes graves prévus par nos lois. Il propose ainsi de faire passer de 10 à 14 ans la peine d'emprisonnement maximale pour la principale infraction de fraude visée à l'article 380 du Code criminel, et de 5 à 10 ans pour les manipulations frauduleuses d'opérations boursières visées à l'article 382. Il faut signaler qu'un emprisonnement maximal de 14 ans est la peine la plus forte prévue au Code criminel, à l'exception de l'emprisonnement à vie. Le projet de loi vise également à mieux guider les juges dans la détermination de la peine en précisant certaines circonstances aggravantes, comme un nombre élevé de victimes ou l'exploitation de la situation de confiance d'une personne au sein de la collectivité, des facteurs qui exigent une dénonciation plus vigoureuse et des peines plus sévères.

La troisième composante du projet de loi propose d'accorder au gouvernement fédéral le pouvoir d'intenter des poursuites en même temps que les provinces dans les cas de fraude ou

Federal prosecution resources in this area would be restricted to a narrow range of cases that threaten the national interest and the integrity of our capital markets and does serious damage to investor confidence in institutions that are critical to the Canadian economy.

This amendment would enable the federal government to add resources to these prosecutions to ensure that all of these cases can be prosecuted effectively. The federal government does not intend to replace or overtake provincial prosecutorial jurisdiction, but rather to complement it. That is an important point, senators. We want to work together with the provinces, not supplant the provinces.

Justice officials are currently working with provincial prosecution services to establish protocols to ensure coordinated and effective implementation of federal jurisdiction in a form that is satisfactory to all parties. These protocols would affirm the provincial primacy in this area, beginning with a provincial right of first refusal in each case and a partnership approach throughout.

The last component of the bill is the creation of new measures to enhance evidence gathering in regard not only to fraud-related offences but all criminal offences. For a number of years, law enforcement has been asking for the addition of production order powers to the Criminal Code, and Bill C-13 would add this tool to the investigative toolbox of all law enforcement officers. Whereas a search warrant allows police officers to search a certain place for evidence, a production order would compel a person in possession or control of relevant information to produce that information, even if the individual stores it outside of Canada. The person would be required to produce the information to the police within a specified period of time. It should be noted that these production orders could only be served on persons in possession of evidence but that are not the subject of the investigation — that is, served on third parties to the investigation, not suspects.

The bill creates two forms of production orders. The first is a general type of production order, which may be used in circumstances where a search warrant would normally be used and would be based on the same general standards and protected by the same constitutional safeguards. The second, a specific production order, has been designed as a first-step investigative tool that would be limited to specific types of information for which there is a lower expectation of privacy. A judge or justice will have to be satisfied that there are reasonable grounds to suspect that the information will assist in the investigation of an offence.

d'infractions connexes. L'application des ressources fédérales en matière de poursuites dans ce domaine sera restreinte à une gamme étroite de cas qui menacent l'intérêt national et l'intégrité de nos marchés financiers et minent sérieusement la confiance des investisseurs dans des institutions qui sont essentielles à l'économie canadienne.

Cette modification permettrait au gouvernement fédéral d'injecter les ressources nécessaires pour que ces poursuites puissent se dérouler efficacement dans tous les cas. Le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de remplacer les provinces ou de se substituer aux compétences provinciales en matière de poursuite, mais plutôt de les compléter. C'est là un point très important, honorables sénateurs. Nous voulons travailler de concert avec les provinces, et non pas les supplanter.

Les fonctionnaires du ministère de la Justice travaillent actuellement avec les responsables provinciaux afin d'établir des protocoles de poursuite qui garantiront une mise en oeuvre coordonnée et efficace de la compétence provinciale dans une forme satisfaisante pour toutes les parties en cause. Ces protocoles réaffirmeront la primauté provinciale en la matière, à commencer par un droit de premier refus dans chacun des cas et une approche de partenariat dans tous les dossiers.

Le dernier élément du projet de loi C-13 est la création d'outils améliorés pour l'obtention d'éléments de preuve, non seulement dans les cas de fraude mais pour toutes les infractions criminelles. Depuis plusieurs années, les forces policières demandent l'ajout de pouvoirs liés à une ordonnance de communication dans le Code criminel, et le projet de loi C-13 accordera cet outil à tous les agents responsables de l'application de la loi. Considérant qu'un mandat de perquisition permet à la police de fouiller un certain lieu pour y trouver des éléments de preuve, une ordonnance de communication obligerait une personne à produire les renseignements pertinents, même s'ils se trouvent à l'extérieur du Canada. La personne visée devrait fournir ces renseignements à la police dans un délai fixé. Il convient de noter que ces ordonnances de communication ne seraient servies qu'aux personnes en possession de preuves qui ne font pas elles-mêmes l'objet de l'enquête — c'est-à-dire qu'elles seraient servies à des tiers, et non aux suspects eux-mêmes.

Le projet de loi crée deux types d'ordonnance de communication. Premièrement, une ordonnance générale, à laquelle on peut recourir dans les cas où on aurait normalement recours à un mandat; une telle ordonnance serait fondée sur les mêmes normes générales et protégée par les mêmes garanties constitutionnelles. Deuxièmement, une ordonnance de communication spécifique qui a été conçue comme un outil d'enquête préliminaire dont l'application serait limitée à des renseignements particuliers pour lesquels les attentes en matière de vie privée sont moindres. Un juge ou un juge de la paix devra être convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l'information en question pourrait être utile dans le cadre d'une enquête sur un crime.

In particular, the narrow scope of the specific production order would target only general threshold information related to bank accounts, such as, the name, the address, the account number or the date that an account was opened, but it would not relate to the account transactions or the amounts within an account.

Hence, a distinction is made between information that has a high expectation of privacy and information that has a lower expectation of privacy.

Again, both production orders will be available for investigating all criminal offences but will be particularly useful to the efficient and effective gathering of the financial information that is critical to investigating capital markets fraud cases.

Senators, those are the main features of the bill. The bill, together with the focus commitment of additional enforcement resources in the integrated market enforcement teams will help to deter and punish fraudulent activity that affects the capital markets and restore confidence here and abroad in the integrity of our Canadian capital markets.

Thank you, honourable senators, and we welcome your questions.

Senator Baker: Honourable senators, I am concerned about this general measure that covers not just the crimes you are attempting to target but all criminal offences, and that is a major change in proposed new subsections of section 487 of the Criminal Code, concerning search warrants, but this time they are called production orders.

A recent decision of the British Columbia Supreme Court struck down section 492.2 of the Criminal Code, which is the search warrant for number recorder warrants, as being unconstitutional. They did this because, according to the Supreme Court of British Columbia, the Supreme Court of Canada has judged in many cases that there should at least be reasonable grounds to believe that evidence would be obtained concerning a specific offence.

In other words, if you look at all of the search warrant provisions now in the Criminal Code, the judge must have reasonable grounds to believe or suspect — or a justice, depending on what section you are talking about — that evidence will be found concerning a particular offence as identified in the warrant. Here you are changing that section of the Criminal Code to give a judge or a justice — it says both, there you go — the power on the basis that the issuing judge or justice suspects that there is evidence to assist an investigation.

In your opinion, is that constitutional?

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada: Honourable senators, the recent case of the B.C. Supreme Court dealt with a 492.2 warrant, which

En particulier, compte tenu de la portée étroite de l'ordonnance de communication de renseignements spécifiques, celle-ci viserait uniquement des renseignements de base liés à des comptes bancaires, comme le nom, l'adresse et le numéro de compte ou la date à laquelle un compte a été ouvert, mais ne viserait ni les transactions effectuées dans le compte ni les sommes qui s'y trouvent.

Par conséquent, on fait une distinction entre des renseignements pour lesquels les attentes en matière de vie privée sont élevées ou réduites.

Encore là, les deux types d'ordonnance de communication pourront servir lors d'enquêtes relatives à toute infraction criminelle, mais elles seront particulièrement précieuses pour la collecte efficiente et efficace de renseignements financiers d'importance capitale dans les enquêtes sur les cas de fraude sur les marchés financiers.

Sénateurs, ce sont là les principales caractéristiques du projet de loi. Alliée à l'injection de ressources supplémentaires pour les équipes intégrées d'exécution de la loi sur le marché, cette mesure contribuera à dissuader et à sanctionner les activités frauduleuses qui entachent les marchés de capitaux et à restaurer la confiance, ici et à l'étranger, dans l'intégrité de nos marchés financiers.

Merci beaucoup, honorables sénateurs. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Baker: Honorables sénateurs, ce qui me préoccupe, c'est que cette mesure de nature générale vise non seulement les infractions que vous souhaitez cibler, mais toutes les infractions criminelles. Cela représente un changement important aux nouvelles dispositions proposées de l'article 487 du Code criminel concernant les mandats, mais en l'occurrence, on les appelle des ordonnances de communication.

Dans un arrêt récent, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a annulé l'article 492.2 du Code criminel, qui porte sur le mandat pour les registraires de numéro, l'ayant jugé inconstitutionnel. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a déclaré avoir fondé sa décision sur le fait que dans de nombreuses affaires, la Cour suprême du Canada avait jugé qu'il devait y avoir à tout le moins un motif raisonnable de croire que l'on obtiendrait ainsi une preuve relative à une infraction spécifique.

Autrement dit, si l'on considère toutes les dispositions concernant les mandats figurant actuellement dans le Code criminel, le juge doit avoir des motifs raisonnables de croire ou de soupçonner — ou encore un juge de paix, selon la partie en cause —, que l'on recueillerait ainsi des preuves concernant une infraction particulière identifiée dans le mandat. En l'occurrence, on modifie cet article du Code criminel pour conférer ce pouvoir à un juge ou un juge de paix — voilà, les deux sont mentionnés — au motif que ce juge ou ce juge de paix soupçonne qu'il existe des éléments de preuve susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une enquête.

À votre avis, est-ce constitutionnel?

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada: Honorables sénateurs, le cas dont la Cour suprême de la Colombie-

is a dial number recorder warrant. There were some interesting facts in that case, in that the police were able to obtain toll records for various phone numbers that were not actually suspects in the investigation. As a result of those facts, the judge said that the warrant was overreaching, in that it provided that information when it should not have.

Senator Baker also alluded to the judge referring to Supreme Court cases talking about when there is an expectation of privacy and certain personal information that there should be reasonable grounds to so believe. The Supreme Court has also said in a number of cases that, where there is a lower expectation of privacy, that standard of reasonable grounds to believe does not have to be met, that it should be somewhat lower.

In developing this provision, what we sought to do was to keep the status quo. Currently, many police forces around Canada have good relationships with financial institutions or other institutions where they can get this threshold information. In many instances, they do not need any sort of warrant to get this information. This information is critical to begin an investigation and to keep it going in order to get a search warrant or any other type of warrant that requires reasonable grounds to believe.

If police are hamstrung by having to go to a higher threshold in order to get this information, they will be stopped at step one. They will not be able to get that information and will not be able to conduct an investigation.

Senator Baker: Two questions come to mind. First, you cannot get somebody's bank account number or identify somebody's bank account number today without a search warrant. That is a violation of section 8 of the Charter. A police officer cannot phone up a bank and say, "I want the bank account number of so and so."

At present, you would use a 487 warrant, 487.1 or 487.01, if you were seeking that information. There are other warrants that you could get, but these are the two principal means. Section 487.01 was passed in 1996, when I was in the House of Commons and serving on the Justice Committee. Section 487.01 said that that warrant could only be issued if the warrant could not issue under any other act of Parliament or the Criminal Code; is that not right, Mr. Wong?

Mr. Wong: That is correct.

Senator Baker: That is right. The reason given for that change to the Criminal Code at that time was that you could, if you were looking for somebody's banking information or their telephone records, have the judge, given a reason for it, issue a particular type of warrant that would not work under any other section of the code. I will give you an example.

Britannique a été saisie récemment portait sur un mandat assujéti à l'article 492.2, c'est-à-dire un mandat d'enregistreur de numéro. Cette affaire a donné lieu à des faits intéressants. En effet, les autorités policières ont été en mesure d'obtenir les registres d'appels pour divers numéros de téléphone qui ne faisaient pas l'objet de soupçons dans le cadre de l'enquête. Pour cette raison, le juge a décrété que le mandat avait une portée excessive puisqu'il avait mis au jour des renseignements qui n'auraient pas dû l'être.

Le sénateur Baker a aussi mentionné que le juge avait évoqué des cas examinés par la Cour suprême, cette dernière ayant précisé qu'il faut avoir des motifs raisonnables de croire en l'utilité de cette démarche lorsque sont en cause des renseignements personnels ou assortis d'attentes en matière de vie privée. La Cour suprême a également précisé dans de nombreux cas que si les attentes en matière de vie privée sont réduites, le critère des motifs raisonnables n'est pas tenu d'être respecté, que les exigences à cet égard sont moindres.

Notre but, en élaborant cette disposition, était de conserver le statu quo. À l'heure actuelle, de nombreuses forces policières au Canada entretiennent de bonnes relations avec les institutions financières ou d'autres institutions où elles peuvent obtenir ces renseignements préliminaires. Dans bien des cas, elles n'ont pas besoin de mandat pour obtenir ces renseignements. Cette information est cruciale pour lancer une enquête et pour la poursuivre dans le but d'obtenir un mandat de perquisition ou tout autre type de mandat exigeant des motifs raisonnables de croire.

Si l'on complique le travail des policiers en leur imposant un seuil plus élevé pour obtenir ces renseignements, on bloquera tout dès le départ. Ils ne seront pas en mesure d'obtenir cette information et, par conséquent, de faire enquête.

Le sénateur Baker: Deux questions viennent à l'esprit. Premièrement, à l'heure actuelle, on ne peut obtenir le numéro de compte bancaire de quelqu'un ou identifier le numéro de quelqu'un sans mandat. Cela va à l'encontre de l'article 8 de la Charte. Un policier ne peut téléphoner à une banque en disant: «Je veux savoir le numéro de compte de telle ou telle personne.»

En ce moment, pour obtenir ce renseignement, il faut avoir un mandat en vertu des articles 487, 487.1 ou 487.01. Il y a d'autres mandats que l'on peut obtenir, mais ce sont les deux principaux. L'article 487.01 a été adopté en 1996, alors que je siégeais à la Chambre des communes et au Comité de la justice. Il y est précisé que ce mandat peut être émis uniquement s'il ne peut l'être en vertu d'une autre loi du Parlement ou du Code criminel; est-ce exact, monsieur Wong?

M. Wong: C'est exact.

Le sénateur Baker: Si l'on a modifié le Code criminel à cette époque, c'est pour permettre au juge, pourvu qu'il ait de bonnes raisons de le faire, d'émettre un mandat particulier qu'il n'aurait pas été possible d'émettre en vertu d'un autre article du Code, advenant que vous cherchiez à obtenir des renseignements bancaires ou encore les relevés de comptes de téléphone de quelqu'un. Permettez-moi de vous donner un exemple.

If you wanted information in Montreal, from the telephone company, and you are in Ontario, the judge would issue the warrant that covers for two months, for one issue, to be issued by a justice or a judge in Quebec. It would be issued for one time only. That would be the special thing that qualifies you for that warrant.

If you were using that section, the judge would have to have reasonable grounds to suspect that there was evidence there on the commission of a crime. What this is, is that there is evidence that would assist in an investigation. Under this provision, I can see now why you could not use a 487.01.

Have you consulted with associations of defence lawyers in Canada or the Canadian Bar Association? Have they passed judgment on this proposed new section of the Criminal Code? The B.C. court decision was to strike down section 491.2, because it is unconstitutional.

The Chairman: Senator Baker, for your information, we will have the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers before us tomorrow and the Criminal Lawyers' Association.

Senator Baker: I wonder what they told them.

The Chairman: We can speculate; he is free to say, but we can hear directly also what they have to say.

Senator Baker: Do you agree that the British Columbia Supreme Court, in January, struck down section 492.2 search warrants because they violate section 7 of the Charter, I believe it was, in that it is unconstitutional — not, as you suggested, that it was because of the way the information was obtained, that it was not just the target telephone number information but all the phone numbers that phoned in and out of that target phone, their names and addresses, which would be contrary to section 492.2 anyway? However, section 492.2 was struck down because it was contrary to case law as established by the Supreme Court of Canada; is that correct?

Mr. Piragoff: Section 492.2 is a totally different issue. That is a provision that talks about the collection of prospective information into the future, a provision that talks about a DNR order, ability to collect telephone numbers from a certain period of time from today forward.

The case that the honourable senator was referring to is a case where, as a result of that order, more than just telephone numbers were collected. That is why the court said that, to that extent, the provision was unconstitutional.

The provision before honourable senators does not talk about prospective evidence. It talks about records that already exist. It is not a provision that says, "In the next 90 days, the bank must disclose certain information." It asks, "Do you have information with respect to a particular holder?" In other words, "Does he

Supposons que vous voulez obtenir des renseignements d'une compagnie de téléphone à Montréal et que vous êtes en Ontario. Le juge autoriserait un mandat valable pour deux mois, qui serait émis par un juge de paix ou un juge du Québec et ce, pour une fois seulement. Ce serait une situation spéciale qui vous permettrait d'obtenir ce mandat.

Si vous vous prévaliez de cet article, le juge devrait avoir des motifs raisonnables de soupçonner qu'il existe des preuves qu'un crime a été perpétré. Autrement dit, des preuves qui pourraient être utiles dans le cadre d'une enquête. Dans le contexte de cette disposition, je comprends maintenant pourquoi on ne peut recourir à l'article 487.01.

Avez-vous consulté des associations d'avocats de la défense au Canada ou l'Association du Barreau canadien? Se sont-ils prononcés au sujet de ce nouvel article que l'on se propose d'ajouter au Code criminel? La Cour suprême de la Colombie-Britannique a décidé d'annuler l'article 491.2, au motif qu'il allait à l'encontre de la Constitution.

Le président: Sénateur Baker, pour votre information, nous accueillons demain des représentants du Conseil canadien des avocats de la défense et de la Criminal Lawyers Association.

Le sénateur Baker: Je me demande ce qu'ils leur ont dit.

Le président: Nous pouvons faire des suppositions; le témoin est libre de parler, mais nous pouvons entendre directement ce qu'ils ont à dire.

Le sénateur Baker: Ne convenez-vous pas qu'en janvier, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a annulé des mandats émis en vertu de l'article 492.2 parce qu'ils contrevenaient à l'article 7 de la Charte? À mon avis, c'est parce que cet article était inconstitutionnel et non pas, comme vous l'avez laissé entendre, parce que les renseignements obtenus ne se limitaient pas aux renseignements découlant du numéro de téléphone ciblé, mais qu'ils englobaient tous les numéros de téléphone visés par des appels effectués en provenance ou à destination du téléphone cible, avec les noms et les adresses des interlocuteurs, ce qui serait de toute façon contraire à l'article 492.2. Cependant, l'article 492.2 a été annulé parce qu'il était contraire à la jurisprudence telle qu'établie par la Cour suprême du Canada, n'est-ce pas?

M. Piragoff: L'article 492.2 porte sur tout autre chose. Il s'agit d'une disposition concernant la collecte de renseignements utiles pour l'avenir, une disposition relative à une ordonnance d'enregistreur de numéro, à la capacité de faire la collecte de numéros de téléphone pendant une certaine période, à compter d'aujourd'hui et après.

Dans le cas mentionné par l'honorable sénateur, à la suite d'une telle ordonnance, on a recueilli plus que des numéros de téléphone. Voilà pourquoi la cour a jugé que puisqu'il en était ainsi, cette disposition était inconstitutionnelle.

Or, la disposition qu'examinent les honorables sénateurs ne fait pas état de preuves futures. Il est question de registres qui existent déjà. Ce n'est pas une disposition en vertu de laquelle la banque est tenue de divulguer certains renseignements dans les 90 jours qui suivent. On demande plutôt: «Avez-vous des renseignements

have an account?" — that is basically what we are asking about, the small, specific order. The judge — not just the police — has reasonable grounds to suspect that the bank is in possession of information that will facilitate the investigation. The type of evidence is whether this particular individual has a bank account; if so, what is the number of that bank account?

That is it. You cannot get from this order the amount of money in the bank account or the transactions in that bank account. You have to use a search warrant or a general production order to get that information. Those are at a higher threshold.

As I indicated, the scheme is based on differentiating between information that has high expectations of privacy, such as actual amounts and transactions, as opposed to lower expectations of privacy, which is, the existence of a bank account.

Senator Kelleher: I want to go to a much lower level of questioning because I am not familiar with any of those sections of the Criminal Code. However, I am familiar with the Criminal Code, and I am also familiar with securities matters, securities frauds and things of that nature.

I commend you for bringing forth this new legislation. A certain amount of it is in response to what our American friends south of the border are doing in their area. I think that we have pretty good legislation on the books right now, even without this new bill, which is great. In the States, they lay the charges, get convictions, out come the orange suits and these people go to jail.

Perhaps you can explain to me, since you are under the prosecutorial area, why do we not seem to get many convictions? Frankly, if we do get convictions, nobody ever goes to jail. I just do not understand this.

I am a believer in orange suits. I am a great believer that things are not going to change much here in Canada. God knows, we have had our share of scandals here. Nobody has even been charged yet in Bre-X.

What is the problem here? Are we not pursuing the cases to trial? When we get there, are we being met with a judiciary that does not regard these crimes as serious and that does not put people in jail?

Can you perhaps try to explain to me what our problem is here compared with the record in the States? I am not saying that things are not a bit overboard in the States — they may be. However, surely to goodness we could do a little better than we are doing at the present time.

Mr. William Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada: I agree with you that the record in the United States seems to be better in terms of the speed with

concernant un titulaire de compte en particulier?» Autrement dit, on veut savoir s'il a un compte. Essentiellement, c'est ce qu'on veut savoir. Il s'agit d'une ordonnance étroite et spécifique. Le juge — et non seulement la police — a des motifs raisonnables de soupçonner que la banque est en possession de renseignements susceptibles de faciliter l'enquête. En l'occurrence, il s'agit de savoir si l'individu visé a un compte dans cette banque et, dans l'affirmative, son numéro.

Rien de plus. On ne peut obtenir au moyen de cette ordonnance le solde du compte ou les transactions qui y ont été effectuées. Pour ce faire, il faut obtenir un mandat ou une ordonnance de communication générale, deux documents qui sont assujettis à des exigences plus élevées.

Comme je l'ai indiqué, le système se fonde sur la différence entre des renseignements assortis d'attentes élevées en matière de vie privée, comme les sommes et les transactions figurant dans un compte, et des renseignements assortis d'attentes réduites en matière de vie privée, comme la simple existence d'un compte bancaire.

Le sénateur Kelleher: Je vais poser des questions beaucoup moins pointues puisque je ne suis pas familier avec ces dispositions du Code criminel. Cela dit, je connais bien le Code criminel ainsi que les questions liées aux valeurs mobilières, aux fraudes en valeurs mobilières, etc.

Je vous félicite de présenter cette nouvelle mesure. Par certains côtés, elle constitue le pendant de ce que font dans ce domaine nos amis Américains. À mon avis, la législation actuelle est déjà solide, même sans ce nouveau projet de loi, ce qui est formidable. Aux États-Unis, on porte des accusations, on obtient des condamnations, on sort les uniformes orange et les coupables se retrouvent en prison.

Étant donné que vous travaillez pour la Couronne, vous pourriez peut-être m'expliquer pourquoi nous ne semblons pas aller chercher de nombreuses condamnations? Franchement, même si des gens sont reconnus coupables, personne ne va jamais en prison. Je ne comprends tout simplement pas cela.

Je crois fermement aux uniformes orange. Cela dit, je ne pense pas que les choses vont beaucoup changer ici au Canada. Dieu sait que nous avons eu notre part de scandales au pays. Personne n'a même jamais été accusé dans l'affaire Bre-X.

Quel est le problème ici? Pourquoi n'intentons-nous pas des procès dans ces affaires? Et lorsque c'est le cas, pourquoi notre appareil judiciaire ne semble-t-il pas considérer ces crimes aussi sérieux que d'autres et n'envoie-t-il pas les coupables en prison?

Peut-être pourriez-vous m'expliquer quel est notre problème si l'on compare notre situation à la feuille de route aux États-Unis? Je ne dis pas que les États-Unis ne poussent pas un peu loin — sans doute. Cependant, nous pourrions certainement faire mieux qu'à l'heure actuelle.

Mr. William Bartlett, avocat principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada: Je conviens avec vous que la feuille de route des États-Unis semble

which charges are laid and the speed with which they are resolved, either through guilty pleas or trial. Without a doubt, the sentencing in the United States is significantly harsher.

There are a number of differences in Canada, including a very different approach to sentencing. We simply do not have the very harsh maximums and the relatively harsh minimums, particularly in the federal level. The American sentencing provisions provide for the sentencing ranges. You will have seen this on any TV show where the police get the person into the District Attorney's office, and they say, "For your offence, you will get six to 12." That comes out of a grid. Plug in a few factors, and you get both a floor and a ceiling for sentencing.

The experience has been mixed in the United States. Many American states are now abandoning their sentencing grids for a number of reasons, including the fact that they cannot build the prisons fast enough. They have to release people before the sentence is up, including some quite violent offenders, because they simply run out of room to house them, even at four to a cell.

The American system is different. In Canada, we leave the sentencing to the discretion of the sentencing judges. The American sentencing system, I must admit, because it is so harsh, does provide a significant motivation to people to plead guilty and offer information on others at a fairly early stage.

In Canada, that would be regarded as improper duress. I am told that *Law & Order* is a fairly accurate depiction of what occurs in plea-bargaining in the United States. The prospect of the place where the person would wind up in the sentencing grid is a powerful incentive to turn or plead to the charge.

I should like to address the way in which we will deal with this in Canada. The bill addresses sentencing, but not with minimum sentencing because our experience with minimum sentencing is that it does not work well. They rather distort things. The sentences become ceilings rather than floors. They become the maximum, rather than the minimum. Judges simply do not accept that kind of imposition on their sentencing indiscretion and find various ways to get out of it, frankly.

This bill raises the maximum sentence with respect to fraud from 10 to 14 years. That is the largest maximum sentence we have in the Criminal Code, short of a term of up to life imprisonment. We would add some sentencing factors, both aggravating and non-mitigating factors, that will point the judges

meilleure pour ce qui est de la rapidité avec laquelle on porte des accusations et on résout de telles affaires, que ce soit à la suite d'une reconnaissance de culpabilité ou d'un procès. Il ne fait aucun doute qu'aux États-Unis, le système de détermination de la peine est beaucoup plus sévère.

Il existe certains nombres de différences avec le Canada, y compris en ce qui a trait à l'approche en matière de détermination de la peine. Nous n'avons tout simplement pas les peines maximales très sévères et les peines minimales relativement sévères qu'il y a là-bas, particulièrement au niveau fédéral. Les dispositions américaines en matière de détermination de la peine prévoient des fourchettes de peines. Vous avez pu le constater en regardant n'importe quelle émission de télévision. Les autorités policières emmènent l'inculpé au Bureau du procureur de district et c'est là qu'on lui dit: «Pour votre crime, vous purgerez de 6 à 12 ans de prison.» Ces peines sont issues d'une grille. Ajoutez à cela quelques facteurs, et vous avez à la fois un plancher et un plafond pour ce qui est des peines.

L'expérience a connu un succès mitigé aux États-Unis. De nombreux États américains abandonnent maintenant leurs barèmes de peines pour diverses raisons, notamment le fait qu'ils ne peuvent construire de prisons assez vite. Ils doivent remettre des détenus en liberté avant l'expiration de leur peine, y compris des détenus violents, tout simplement parce qu'ils n'ont pas suffisamment de place dans leurs prisons, même en les tassant à quatre par cellule.

Le système américain est différent. Au Canada, la détermination de la peine relève du juge qui prononce la peine. Étant donné sa sévérité, je l'avoue, le système de détermination de la peine américain motive énormément les inculpés à plaider coupable et à fournir des renseignements sur d'autres assez rapidement.

Au Canada, cela serait considéré comme une contrainte abusive. On me dit que *Law & Order* présente un portrait assez fidèle des négociations de plaidoyers aux États-Unis. Le fait que l'inculpé sache ce que lui réserve la grille de détermination de la peine est un incitatif puissant à collaborer ou à reconnaître sa culpabilité.

J'aimerais expliquer comment nous allons fonctionner à cet égard au Canada. Le projet de loi aborde la question de la détermination de la peine, mais sans préciser de peine minimale car d'après notre expérience, l'imposition d'une peine minimale ne fonctionne pas bien. Cela a plutôt pour effet de fausser la donne. Les peines en question deviennent des plafonds plutôt que des seuils. Elles se transforment en peines maximales au lieu d'être des peines minimales. Les juges n'acceptent tout simplement pas qu'on limite ainsi leur pouvoir discrétionnaire en matière de détermination de la peine et, en vérité, ils trouvent divers moyens de contourner cela.

La mesure porte la peine maximale pour fraude de 10 à 14 ans. Il s'agit là de la plus longue peine maximale prévue au Code criminel, l'emprisonnement à perpétuité mis à part. À cela, nous ajouterions certains facteurs aggravants et non atténuants, qui amèneront les magistrats à imposer des peines plus sévères dans

towards higher sentences in any major fraud cases, not just capital markets fraud cases. It should produce sentences that better reflect the seriousness of these cases.

However, people do get significant jail terms in Canada. It is not as well reported as it is in the United States — they do not get sentences of quite that order, but sentences of five to nine years are not that uncommon. The sentencing data is a little sketchy on that, but they do certainly occur.

The accompanying program of an intensive enforcement effort with integrated teams in all the major financial centres, some significant resources to the RCMP, with legal advisors and additional resources for prosecutions, will put the priority on these cases, at both the investigative and prosecutorial stages, to ensure that they are investigated with as much alacrity as possible, that charges are laid where appropriate and that the cases are prosecuted as effectively and as quickly as they can be.

We have certain constitutional safeguards in place, including constitutionally mandated disclosure, causes some challenges at these trials. They are very complex trials.

There are problems with getting these trials dealt with in any relatively short period of time, but they can be made more effective and efficient. We hope the measures, both on the operational and legislative sides, will address that.

Senator Kelleher: Will there be sufficient money to supply the resources so that we have the people to prosecute white-collar crime? As a former solicitor general, I have some knowledge of this area, and I have knowledge of the fact that there is not much money allocated for white-collar crimes within Canada. I am just concerned that not much is going to happen if we do not have people out there to handle these cases. Also, frankly, I think we have a bit of a problem with our judiciary, who are not prepared to give any lengthy sentences, or any sentences at all, for jail.

I should like to have your comments on those.

Mr. Bartlett: Well, senator, part of the IMET program, the integrated market enforcement team, includes resources for federal prosecutors. There will be some challenges in coming to amicable arrangements with the provinces, to allow these federal prosecutorial resources to be employed, but there is money for additional federal prosecutors to be employed.

There is some money in the program to assist the provinces with some of the unusual costs that they face. We have to deal with the concerns the provinces have that this may involve some infringement of their turf, but we are making some progress on that. We hope there will be additional skilled personnel available to ensure that these cases are all prosecuted, and prosecuted effectively.

tous les cas majeurs de fraude, et non seulement de fraude touchant les marchés financiers. Nous devrions ainsi voir des peines qui reflètent mieux le caractère sérieux de ces cas.

Cela dit, les coupables au Canada se voient imposer de lourdes peines d'emprisonnement. On en fait moins de cas dans les médias qu'aux États-Unis — les peines ne sont pas du même ordre —, mais des peines de prison de cinq à neuf ans ne sont pas rares. Les données concernant les peines sont plutôt fragmentaires, mais chose certaine, il arrive que de telles peines soient imposées.

Le programme d'accompagnement, qui prévoit un effort d'exécution de la loi intensif mené à bien par des équipes intégrées dans tous les grands centres financiers, l'injection de ressources importantes dans la GRC, de même que le recrutement de conseillers juridiques et d'effectifs accrus pour la Couronne nous permettra d'accorder la priorité à ces affaires, tant au niveau de l'enquête que des poursuites. On veut ainsi s'assurer que les enquêtes se fassent avec la plus grande célérité, que des accusations soient portées lorsque cela s'impose et que les poursuites soient engagées aussi efficacement et rapidement que possible.

Certaines garanties constitutionnelles, y compris la communication de la preuve mandatée par la Constitution, imposent certains défis lors de tels procès. Il s'agit de procès très complexes.

Il est difficile de mener à bien ces procès dans un court laps de temps, mais on peut certes les rendre plus efficaces et efficaces. Nous espérons que la mesure, qui intervient tant sur le plan législatif qu'opérationnel, nous permettra d'améliorer la situation.

Le sénateur Kelleher: Aura-t-on suffisamment de fonds pour financer ces ressources et avoir les effectifs voulus pour poursuivre en justice les fraudeurs? Ayant déjà été solliciteur général, je ne suis pas un néophyte dans le domaine, et je sais qu'il n'y a pas tellement d'argent alloué à la lutte contre la fraude au Canada. Je crains simplement qu'il ne se passe pas grand-chose si nous ne pouvons compter sur des effectifs accrus pour traiter ces cas. Pour être franc, je suis assez déçu de nos magistrats, qui ne sont pas disposés à imposer de lourdes peines d'emprisonnement, ni même quelque peine que ce soit.

J'aimerais que vous commentiez mes propos.

M. Bartlett: Sénateur, dans le cadre du programme d'équipes intégrées d'exécution de la loi dans le marché, on prévoit l'allocation de ressources pour embaucher des procureurs fédéraux. Il ne sera pas facile de conclure des arrangements à l'amiable avec les autorités provinciales pour permettre le recours à ces procureurs fédéraux, mais on a prévu des fonds pour en embaucher d'autres.

Le programme prévoit des fonds pour aider les provinces à absorber certains coûts inhabituels. Celles-ci craignent, par ailleurs, que cette mesure n'empiète sur leur champ de compétence. Nous réalisons toutefois des progrès sur ce front. Nous espérons que des ressources spécialisées additionnelles seront effectivement consacrées aux poursuites.

Senator Kelleher: What about the apparent — I say apparent — problem with the judiciary not wishing to ever incarcerate these people who are convicted? I know we do not like to ever criticize the judiciary, but it has never bothered me in the past.

Mr. Bartlett: There is case law, particularly in the last few years, indicating that the courts do recognize, at higher levels particularly, that large-scale fraud is a serious offence that does require a prison sentence for deterrence and denunciation. Part of the effect that raising the maximum sentence and providing for these sentencing factors should have is that it is a new element that prosecutors will be putting before the courts, and arguing that the intent of Parliament, as it clearly is, is that there should be higher sentences in these cases. If the result is not higher sentences, that is something that could be taken to an appellate level to get guidance from appellate courts about how to implement the clear intent of Parliament in this regard.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: Mention is made in one section of the bill of protecting employees. However, persons who obtain information about stocks, at gatherings of family and friends, for example, and who may wish to share that information have only two options. Either they can say nothing and buy some stock, or, they can make a complaint. To whom should a person with inside information direct their complaint? To the former Quebec Securities Commission, which now goes by another name, to the Montreal Stock Exchange or to law enforcement personnel? I do not see how filing a complaint with the police would be very useful. I am not talking about a employee as such, but about someone with inside information that should not be disseminated, information that could have a major impact on a stock's performance.

As far as the stock market is concerned, given the way information spreads like wildfire these days, one person may have some information, and yet the next day, 90 people have the same information. Disclosure sets off a chain reaction. Therefore, let me repeat my question: To whom should a person in this situation direct their complaint?

[English]

Mr. Bartlett: Senator, nothing will have changed insofar as any citizen who has information that a criminal offence has occurred can and should go to the police. Any citizen who is aware of insider trading could now go to a securities commission and make a complaint. If an offence of insider trading is added to the Criminal Code, an individual could go to the police with that information.

The offence that we have in here addresses employees, because their employment situation is often quite vulnerable if they disclose illegal conduct that is occurring in the company in which they work. However, certainly anyone else with information would have the option of either going to the securities commission, the regulators in the province, if what they fear

Le sénateur Kelleher: On a l'impression — et j'insiste là-dessus — que l'appareil judiciaire ne tient pas à incarcérer les coupables. Nous n'aimons pas critiquer l'appareil judiciaire, mais cette question ne m'a jamais préoccupé dans le passé.

M. Bartlett: Si l'on se fie aux décisions qui ont été rendues, notamment au cours des dernières années, les tribunaux reconnaissent que la fraude à grande échelle, surtout aux échelons supérieurs, est une infraction grave qui doit faire l'objet d'une peine d'emprisonnement aux fins de dissuasion, et qui doit être dénoncée. Les dispositions relatives à l'aggravation de la peine maximale et aux facteurs qui doivent être pris en compte lors de la détermination de la peine devraient, entre autres, permettre aux procureurs de démontrer aux tribunaux que l'intention du Parlement est très claire, à savoir que ces délits doivent être assortis de peines plus sévères. Si des peines plus sévères ne sont pas imposées, les cours d'appel pourront être appelées à définir ce qu'est l'intention claire du Parlement dans ce domaine.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Il est question dans l'article de protéger les employés. Cependant, des gens qui obtiennent des informations sur des transactions, lors de réunions de familles ou d'amis, par exemple, et qui répandent ces informations, n'ont que deux options. D'une part, ils ne disent rien et achètent les actions ou, d'autre part, ils portent plainte. J'aimerais savoir où ces personnes détenant une information privilégiée portent plainte. Est-ce à l'ancienne Commission des valeurs mobilières du Québec — qui a changé de nom —, à la Bourse de Montréal ou au poste de police? Je ne pense pas que porter plainte au poste de police serait très utile. Je ne parle pas d'un employé, mais d'une personne qui détiendrait une information interne qui ne devrait pas circuler et qui pourrait avoir une influence énorme sur le cours de la bourse.

En ce qui concerne le téléphone arabe, dans le cas de la Bourse, c'est une personne qui détient l'information, pourtant, le lendemain, 90 personnes peuvent être au courant. C'est alors que nous avons une réaction en chaîne. Alors je le répète: où doit-on porter plainte?

[Traduction]

M. Bartlett: Sénateur, il n'y a rien de changé à cet égard: la personne qui sait qu'un acte criminel a été commis doit et devra le signaler à la police. La personne qui sait qu'un délit d'initié a été commis peut maintenant déposer une plainte auprès d'une commission des valeurs mobilières. Le délit d'initié, s'il est considéré comme une infraction en vertu du Code criminel, doit être rapporté à la police.

L'infraction qui est créée vise les employés, parce que leur situation est souvent très précaire lorsqu'ils dénoncent une conduite illégale au sein de l'entreprise. Toutefois, la personne en possession de renseignements peut s'adresser soit à la commission des valeurs mobilières, soit à l'organisme de réglementation de la province, si elle pense qu'il s'agit d'une

has occurred is a provincial offence, or a regulatory matter. If it is a matter of fraud, or the new insider trading offence, or something that constitutes an offence under the Criminal Code, an individual could certainly go to the police with that information.

In the case of a fraud, or insider trading, in the four major financial centres they could certainly go to these new market enforcement teams, and report it to the RCMP in those teams.

Senator Hervieux-Payette: For Quebec and Ontario, we have different police forces — provincial police forces, not the RCMP. Are you assured that there is a special training program for the police force in these two provinces, and are you aware that there will be special training for the RCMP around the country?

Mr. Bartlett: Certainly the RCMP officers who will be involved in this program will be specially selected and specially trained. I know that the investigators in the OPP anti-rackets branch, and the parallel section of the Sûreté du Québec are quite experienced and well trained.

The IMET program will do everything it can to coordinate with these existing police forces — the OPP, the Sûreté and the municipal police forces, like the Metro Toronto police force, the metro fraud squad — to ensure that all of them are working effectively together and that all of them are as aware as possible of what the others are doing and of the tools that are available, and using them as effectively as possible.

Senator Hervieux-Payette: It means that you have consulted with them and they are in agreement with the new law?

Mr. Bartlett: We have had no particular comments from the Sûreté. We have discussed this with representatives of the OPP anti-rackets and the metro fraud squad, and they were certainly supportive, yes.

Senator Prud'homme: Did you have discussions with the Sûreté?

Mr. Bartlett: We had no discussions with the Sûreté, no.

Senator Prud'homme: So, of course, you did not receive any comments.

Mr. Bartlett: The bill has been on the table for some time, but, no, we have not had any particular discussions with them.

The Chairman: With respect to the IMET teams, who is in charge?

Mr. Bartlett: The IMETs will be led by the RCMP, if you will, but the management of the unit will take the form of a joint management team, with representatives from the RCMP, the federal prosecution service, which will be supplying the legal advisors, other police forces and attorneys general who have been brought into the program and are cooperating with and

infraction provinciale ou d'une question de réglementation. S'il s'agit d'un acte de fraude, d'un délit d'initié ou d'une autre infraction pénale, elle peut certainement transmettre ces renseignements à la police.

On peut, dans les quatre grands centres financiers, signaler l'acte de fraude ou le délit d'initié aux équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés, aux agents de la GRC qui font partie de ces équipes.

Le sénateur Hervieux-Payette: Le Québec et l'Ontario sont desservis par des corps policiers différents — c'est-à-dire des forces de police provinciales, et non pas la GRC. Existe-t-il un programme de formation spécial pour les corps policiers de ces deux provinces? Est-ce que les agents de la GRC en poste dans les différentes régions du pays vont avoir droit à une formation spéciale?

M. Bartlett: Les agents de la GRC qui vont participer au programme vont être sélectionnés avec soin et bénéficier d'une formation spéciale. Je sais que les enquêteurs qui font partie de l'escouade des crimes économiques de la PPO, et de son pendant au sein de la Sûreté du Québec, sont très expérimentés et bien formés.

Les équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés vont s'efforcer de coordonner leurs activités avec celles des corps policiers existants — la PPO, la Sûreté, les forces de police municipales, comme la force policière ou la brigade de la fraude de la Communauté urbaine de Toronto — afin de s'assurer qu'elles travaillent effectivement en collaboration, qu'elles sont au courant, dans la mesure du possible, de ce que font les autres, qu'elles connaissent les outils mis à leur disposition, outils qu'elles utiliseront avec efficacité.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous les avez donc consultées? Elles appuient la nouvelle loi?

M. Bartlett: La Sûreté ne nous a pas fait part de ses commentaires. Nous avons discuté de la question avec des représentants de l'escouade des crimes économiques de la PPO et de la brigade de la fraude de la Communauté urbaine de Toronto. Ils appuient l'initiative.

Le sénateur Prud'homme: En avez-vous discuté avec la Sûreté?

M. Bartlett: Non, nous ne l'avons pas fait.

Le sénateur Prud'homme: Donc, vous n'avez pas reçu de commentaires de sa part.

M. Bartlett: Le projet de loi existe déjà depuis un bon moment, mais, non, nous n'en avons pas discuté avec la Sûreté.

Le président: Qui est responsable des équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés?

M. Bartlett: Les équipes vont être dirigées par la GRC. Toutefois, l'unité va être gérée par un comité mixte formé de représentants de la GRC, du service fédéral des poursuites, qui s'occupera de détacher les conseillers juridiques, les policiers, les procureurs généraux qui ont été affectés au programme. Ils travailleront tous en collaboration. Des intervenants de l'industrie

coordinated with the program, and perhaps some of the industry stakeholders, on some basis. They cannot be brought in entirely because there are sensitive issues that would be discussed, but they might be brought in to discuss certain strategic issues. There will be a fairly broad-based management team that will manage these units. The chair will be the RCMP. The actual investigating will be done by RCMP officers or other provincial or municipal police officers that are brought into the units to do the investigation.

Senator Massicotte: Honourable senators, I have a couple of questions. I want to support Senator Kelleher on the importance of such legislation, the importance for efforts to clean up. There is still a bit too much looseness in our policing of securities commissions and infractions.

My friends at the RCMP would suggest that the problem so far has not been a lack of legislation but a lack of resources to even pursue and find out if one did wrong — never mind bring the person to jail. I also share the same opinion, that I do not see much visibility. If you want there to be a deterrent, it must be visible, where we do put these people in jail. Somehow, we have to find a way to make it a deterrent, because if it is written there but is not known, it does not have much effect.

Let me ask you two more questions. Included in Sarbanes-Oxley were specific provisions, wherein the CO and CEO had to sign an affidavit stating that the financial statements represent fairly the financial position of the company. It had specific provisions for jail terms if that representation was deemed to be inaccurate.

We do not deal with that. OSCE requires that more recently, but it is not in our proposed act. Why would that not be the case?

Mr. Bartlett: That is a matter of securities regulation. At the moment, securities regulation falls entirely to the provincial and territorial securities commissions and the laws that they enforce that regulate securities in all of the provinces and territories. There are 13 of them. There are proposals to create a national securities regulator. The Department of Finance commissioned the Wise Persons' Committee, which reported some months ago recommending such a national securities regulator. However, several provinces have strong reservations about the idea. Hence, whether or not that will come to fruition remains to be seen, and there are a lot of discussions ahead. However, those are not criminal matters.

In the United States, the jurisdiction at the federal level, in particular, is very mixed. In fact, the American federal government has no direct criminal law jurisdiction. It does make tremendous criminal law as an adjunct to its other heads of power, and, in this case, it has power over interstate commerce, which includes securities matters, because they almost invariably cross state lines. Sarbanes-Oxley has a great deal of regulatory provisions, as well as offence provisions supporting those regulatory provisions. In Canada, at the moment that falls entirely to the provinces; it is not a criminal matter that would be appropriate to deal with in the Criminal Code.

viendront peut-être s'ajouter au groupe. Toutefois, ils ne participeront pas aux discussions lorsque des questions de nature délicate seront abordées. Ils le feront lorsque certaines stratégies seront examinées. L'équipe de gestion qui chapeautera ces unités sera diversifiée. Elle sera présidée par la GRC. Les enquêtes elles-mêmes seront menées par des agents de la GRC, ou encore par des membres des forces de police provinciales ou municipales affectés aux unités chargées de faire enquête.

Le sénateur Massicotte: Honorables sénateurs, j'ai quelques questions à poser. J'insiste, tout comme l'a fait le sénateur Kelleher, sur l'importance de cette mesure législative, sur la nécessité d'intervenir dans ce domaine. Les commissions des valeurs mobilières de même que les infractions qui sont commises ne font pas l'objet d'une surveillance suffisamment rigoureuse.

Mes amis au sein de la GRC vont dire que ce n'est pas l'absence d'une loi qui pose problème, mais plutôt le manque de ressources pour même trouver et poursuivre les contrevenants — sans parler de les emprisonner. Je pense, moi aussi, qu'il y a un manque de visibilité. Si vous voulez que ces mesures aient un effet dissuasif, il faut qu'une peine d'emprisonnement soit imposée. Nous devons effectivement trouver un moyen de leur donner un tel effet. Autrement, elles ne serviront pas à grand-chose.

Je voudrais vous poser deux questions. La loi Sarbanes-Oxley prévoit que le directeur des finances et le chef de la direction doivent signer une déclaration attestant que les rapports financiers reflètent fidèlement la situation de la société. La loi prévoit des peines d'emprisonnement si cette déclaration est jugée inexacte.

Il n'est aucunement question de cela dans le projet de loi. L'OSCE a imposé la même exigence récemment. Le projet de loi, lui, n'en fait pas mention. Pourquoi?

M. Bartlett: Cette question relève du règlement sur les valeurs mobilières. À l'heure actuelle, le règlement est appliqué par les commissions des valeurs mobilières provinciales et territoriales. Il tombe sous le coup des lois qui régissent les valeurs mobilières dans les provinces et les territoires. On en compte treize. On a déjà proposé de créer un organisme national de réglementation des valeurs mobilières. Le ministère des Finances a demandé à un comité des sages de se pencher là-dessus. Le comité a recommandé, il y a quelques mois, qu'un tel organisme soit mis sur pied. Toutefois, plusieurs provinces s'y opposent. Je ne sais pas si cet organisme de réglementation va finir par voir le jour, mais il reste encore beaucoup de points à discuter. Toutefois, cette question ne relève pas du droit pénal.

Aux États-Unis, la compétence au niveau fédéral, notamment, est très partagée. En fait, le gouvernement fédéral n'exerce pas de compétence directe sur le droit criminel. Il adopte des lois pénales, et ce pouvoir s'ajoute à ceux qu'il possède déjà. Dans ce cas-ci, il a le pouvoir de légiférer dans le domaine du commerce entre États, et cela englobe les valeurs mobilières, puisque celles-ci intéressent invariablement tous les États. La loi Sarbanes-Oxley comprend un grand nombre de dispositions réglementaires qui sont assorties de sanctions. Au Canada, cette question relève uniquement de la compétence des provinces. Elle n'a rien à voir avec le Code criminel.

Senator Massicotte: If the certification is proven to be wrong or erroneous, would that not be a fraud and, therefore, it falls under the act?

Mr. Bartlett: There are provisions, certainly in the Criminal Code, for making false documents. For example, there is section 397 of the Criminal Code, where you simply submit any kind of document with intent to defraud. So, in a general sense, yes, if they submitted the certification with the intent to defraud, there would be offences in the Criminal Code to cover it.

What we do not have is something that directly focuses in on an obligation to submit a financial statement and an offence for failure to do so or failure to do so according to the required process or time, or that sort of regulatory provision that goes much further than making a false document with intent to defraud.

Senator Massicotte: On the whistle-blower stuff, I can appreciate that if an employee blows the whistle, resulting in an infraction against the employer, the employee is protected. However, if, for some reason, good or bad, the employer is not convicted of an infraction, is there any protection for the employee in that circumstance?

Mr. Bartlett: The employee is protected through the deterrent effect of the criminal law. The criminal law cannot get into the civil matter of requiring that employees be reinstated, and so on. That is the sort of thing that, for example, the federal government is looking at in terms of a broad-based whistle-blower policy and, perhaps, whistle-blowing legislation that would actually protect the employment situation itself.

The Criminal Code can deter this conduct by making it an offence and punishing employers when they do it so that they will be deterred from taking that sort of action.

Senator Massicotte: I am not sure I understood your answer. Your answer is that the employee is protected if there is an infraction, however, the employee is not protected if, for some reason, the infraction is not proven; is that accurate?

Mr. Bartlett: All employees are protected to the extent that, if any employee is threatened or retaliatory action is taken, the employer is liable to a criminal offence. The criminal law attempts to deter anyone from taking that sort of action for fear of the criminal law consequences. If you are asking whether we can step in and stop the employer from taking the action, the criminal law cannot do that. That would be a civil matter, although, if what the employer is doing constitutes a criminal offence, that would have some impact on the civil remedies that the employee could then pursue.

Senator Massicotte: I am not sure I understand.

If an employee accused his or her employer of an infraction but for some reason the court does not agree with that accusation can the employer fire the employee? Just a yes or no will be good enough.

Le sénateur Massicotte: N'y aurait-il pas fraude s'il s'avérait que la déclaration est fausse ou erronée? Est-ce cet acte ne relèverait pas de la loi?

M. Bartlett: Le Code criminel contient des dispositions sur les faux documents. L'article 397, par exemple, porte sur le dépôt de documents avec l'intention de frauder. Donc, oui, si une déclaration dans l'intention de frauder était soumise, des sanctions seraient appliquées en vertu du Code criminel.

Ce qui nous manque, ce sont des dispositions qui exigent le dépôt d'un rapport financier et qui prévoient l'application de sanctions en cas de non-présentation d'un rapport ou en cas de non-présentation d'un rapport selon les règles établies ou dans les délais prévus, ou une disposition réglementaire qui ne se limite pas uniquement à la falsification de documents avec l'intention de frauder.

Le sénateur Massicotte: Concernant la dénonciation, je crois comprendre que l'employé, lorsqu'il dénonce une infraction qui se traduit par la mise en accusation de l'employeur, bénéficie d'une protection. Toutefois, si, pour une raison ou pour une autre, qu'elle soit bonne ou mauvaise, l'employeur n'est pas accusé, est-ce que l'employé bénéficie quand même d'une protection?

M. Bartlett: L'employé est protégé grâce à l'effet dissuasif de la loi pénale. Toutefois, la loi pénale ne peut, par exemple, exiger que l'employé réintègre son poste, puisque cette question relève du domaine civil. Or, c'est le genre de chose que le gouvernement fédéral prévoit proposer dans le cadre d'une politique générale sur la dénonciation, et peut-être d'une loi sur la dénonciation qui protégerait, dans les faits, la situation d'emploi du fonctionnaire.

Le Code criminel peut dissuader ce genre de comportement en transformant celui-ci en infraction et en sanctionnant les employeurs pris en défaut.

Le sénateur Massicotte: Je ne sais pas si j'ai bien compris. Vous dites que l'employé bénéficie d'une protection s'il est prouvé qu'une infraction a été commise. Toutefois, il n'a droit à aucune protection si, pour une raison ou pour une autre, l'infraction n'a été démontrée. Est-ce bien cela?

M. Bartlett: Tous les employés bénéficient d'une protection dans la mesure où, si un employé est menacé ou que des mesures disciplinaires sont prises à son endroit, l'employeur est coupable d'un acte criminel. La loi pénale tente de dissuader quiconque de poser un tel geste, compte tenu des conséquences que cela entraîne. Si vous voulez savoir si nous pouvons intervenir et empêcher l'employeur de poser un tel geste, la réponse est non, car la loi pénale nous empêche de le faire. Cette question relève du droit civil quoique. Toutefois, si le geste posé par l'employeur est assimilé à un acte criminel, cela peut avoir un impact sur les recours en matière civile que peut exercer un employé.

Le sénateur Massicotte: Je ne sais pas si j'ai bien compris.

Si un employé accuse son employeur d'avoir commis une infraction, et que, pour une raison ou pour une autre, le tribunal rejette l'accusation, est-ce que l'employeur peut renvoyer l'employé? Un oui ou un non suffira.

Mr. Bartlett: Yes. And the employer could fire the employee even if the court did agree that it was an infraction, but the employer would then be liable to punishment.

Senator Massicotte: And if there is no infraction, there is no recourse?

Mr. Piragoff: If there is no infraction, senator, then the court has basically said that the state has not taken away the cloak of innocence from the employer. Everyone, including the employee, is presumed innocent until proven guilty in a court. If the prosecution cannot prove that the employee is guilty then the employee is innocent.

Mr. Bartlett is saying that this is not a civil code or a labour code issue. It deals with the criminal liability of the employer. If the employer committed an offence, he can be prosecuted. This does not mean that the employee cannot be fired — the employee may be fired. However, if the employer committed a crime in doing so, the employer can be disciplined or punished, but that does not reinstate the employee in his or her job.

Senator Massicotte: I am not a lawyer, but I think the answer was no, right?

Mr. Piragoff: Yes.

Senator Fitzpatrick: I believe this is a step in the right direction. However, I am not sure that it is not necessary to take other steps.

One of the areas that concern me is offshore trading and the potential for offshore insider trading. First, I do not know whether you have any idea how much offshore insider trading might or might not take place. I think that is pretty tough to determine. It is a complicated process, with nominees and banks and the CDS system. However, how would you go about identifying offshore trading other than through whistle blowers? If you do identify them, how do you go after offshore insider trading and how do you punish offshore insider traders?

Mr. Piragoff: The key issue with respect to the bill is that this legislation would apply to some conduct occurring in Canada. The question is: How much conduct must occur in Canada?

There are common law rules developed by the courts, by the Supreme Court of Canada, which say that Canadian courts can exercise their jurisdiction with respect to conduct occurring cross border if there is a significant connection to Canada. The courts would look at the transaction in question, and the significance of the individual.

We would be talking about individuals in Canada who may be advised in Canada of certain information but they traded on the New York Stock Exchange, for example. The courts would look at that situation. There have been cases of fraud, for example, where Canadians, by telephone, have created false impressions or made false pretences to investors in the United States, and the Canadian courts have said that that is enough to give Canadian courts jurisdiction. The courts will deal with situations of cross-border criminality.

M. Barlett: Oui. Et l'employeur peut renvoyer l'employé même si le tribunal juge qu'il y a eu infraction. Toutefois, l'employeur, à ce moment-là, serait passible d'une sanction.

Le sénateur Massicotte: Et s'il n'y a pas eu d'infraction commise, il n'y a pas de recours?

M. Piragoff: S'il n'y a pas eu d'infraction commise, sénateur, ce que dit essentiellement le tribunal dans ce cas-là, c'est que l'employeur a droit à la présomption d'innocence. Chacun, y compris l'employé, est présumé innocent jusqu'à preuve du contraire. Si la poursuite ne peut prouver que l'employé est coupable, alors l'employé est innocent.

D'après M. Bartlett, cette question ne relève pas du code civil ou du code du travail. Il est question ici de la responsabilité criminelle de l'employeur. L'employeur qui a commis une infraction peut faire l'objet de poursuites. Cela ne veut pas dire que l'employé ne peut être renvoyé — il peut l'être. Toutefois, si l'employeur, en le renvoyant, commet un crime, il peut faire l'objet de sanctions ou de mesures disciplinaires, sauf que cela n'a pas pour effet de réintégrer l'employé licencié.

Le sénateur Massicotte: Je ne suis pas avocat, mais je pense que la réponse est non, n'est-ce pas?

M. Piragoff: C'est cela.

Le sénateur Fitzpatrick: Ce projet de loi constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, je me demande s'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures.

Ce qui me préoccupe, c'est le commerce transfrontalier et la possibilité que des délits d'initié soient commis à l'étranger. D'abord, savez-vous si les délits de ce genre sont fréquents? Cela doit être assez difficile à dire. Le processus est compliqué, à cause des prête-noms, des banques, du système SDC. Toutefois, les dénonciateurs ne sont-ils pas les seuls à pouvoir signaler les délits d'initié commis à l'étranger? Si vous arrivez à trouver les coupables, comment pouvez-vous tenter des poursuites contre eux et leur imposer des sanctions?

M. Piragoff: Ce qu'il surtout retenir, c'est que cette mesure législative s'appliquerait aux gestes posés au Canada. La question qu'il faut se poser est la suivante: dans quelle mesure ces gestes doivent-ils avoir été posés au Canada?

Selon les règles de common law établies par les tribunaux, la Cour suprême du Canada, les tribunaux canadiens peuvent exercer leur compétence dans le cas d'agissements illicites transfrontaliers si l'existence de liens significatifs avec le Canada est démontrée. Les tribunaux peuvent examiner la transaction en question, et évaluer l'importance des liens.

Il est question ici de personnes au Canada qui ont accès à certains renseignements au Canada, mais qui ont joué à la Bourse de New York, par exemple. Les tribunaux pourraient être saisis de l'affaire. Il y a eu, par exemple, des cas de fraude où des Canadiens, par téléphone, ont créé de fausses impressions ou donné de faux prétextes à des investisseurs aux États-Unis. Les tribunaux canadiens ont affirmé qu'ils avaient compétence en la matière. Ils vont examiner les agissements illicites transfrontaliers.

Senator Fitzpatrick: You spoke about the United States. I guess a lot of trading takes place, whether it is insider trading or otherwise, in the form of offshore trading from Europe. I think what I hear you say is that this does not necessarily reach into those jurisdictions. Therefore, if a person wants to inside trade and has some information but does not want to get caught, the individual does it offshore?

Mr. Piragoff: I was just using the United States as an example.

The principle is that if there is a significant connection to Canada, the courts can exercise jurisdiction irrespective of where that other jurisdiction may be. It could be on the other side of the world. If there is a significant connection in Canada, then the courts may exercise jurisdiction over the offence.

Senator Fitzpatrick: Would you say it is harder to reach insider trading if it comes from offshore than within Canada? You have real difficulty getting information on bank accounts in certain countries in Europe. Do you have a program to track that information down with a reasonable cost?

Mr. Piragoff: We have, senator. It is not so much a legal problem, it is more a problem of trying to gather evidence from foreign authorities. We do have mutual legal assistance treaties with a number of countries that permit us to request those authorities to use their judicial process to acquire information from banks for an investigation in Canada, and vice versa. We are able to execute search warrants, for example, on Canadian banks in order to provide information with respect to a foreign investigation.

Senator Harb: In your answer to Senator Prud'homme, you gave two conflicting answers. Would you care to correct that for the record? When he asked you whether or not you consulted with the Sûreté you said "yes" and then after that you said "no." Is it "yes" or "no"?

Senator Prud'homme: It is "no."

Mr. Bartlett: We have not talked directly to the Sûreté yet.

Senator Harb: My question is along the same lines as Senator Massicotte. Did you state that you cannot put protections in place for whistle-blowers?

Mr. Bartlett: If you are talking about labour code protections, we cannot do that in the criminal law. The federal government is presently considering whistle-blower legislation that might put in place exactly those sorts of protections vis-à-vis federal government employees, protections that would deal exactly with that sort of job protection.

Provinces would certainly have that right and the federal government might have some jurisdiction to do so in regard to federally regulated industries. However, that is not something we could do in the criminal law.

Le sénateur Fitzpatrick: Vous avez parlé des États-Unis. J'imagine qu'il y a beaucoup de transactions qui s'effectuent, qu'il s'agisse de transactions intéressées ou autres, sous forme d'échanges transfrontaliers avec l'Europe. Si j'ai bien compris, cette mesure législative ne peut pas forcément être appliquée en Europe. Par conséquent, une personne qui veut commettre un délit d'initié, qui possède des renseignements et qui ne veut pas se faire prendre peut effectuer cette transaction à l'étranger, n'est-ce pas?

M. Piragoff: J'ai utilisé les États-Unis comme exemple.

Le fait est que si l'existence de liens significatifs avec le Canada est démontrée, les tribunaux peuvent exercer leur compétence, peu importe le pays en cause. Ils pourraient le faire à l'autre bout du monde. Si l'existence de liens significatifs avec le Canada est démontrée, les tribunaux peuvent exercer leur compétence en la matière.

Le sénateur Fitzpatrick: À votre avis, est-il plus difficile de prouver un délit d'initié si l'acte est commis à l'étranger et non au Canada? Il est très difficile d'obtenir des renseignements sur les comptes bancaires dans certains pays d'Europe. Existe-t-il un mécanisme qui vous permet d'obtenir ces renseignements à un coût raisonnable?

M. Piragoff: Oui. Il n'y a pas vraiment de problème sur le plan juridique. Il est très difficile de recueillir des éléments de preuve auprès des autorités étrangères. Nous avons conclu des traités d'entraide juridique avec plusieurs pays, traités qui nous permettent de leur demander si nous pouvons utiliser leur appareil judiciaire pour obtenir des banques des renseignements pour une enquête menée au Canada, et vice-versa. Nous pouvons, par exemple, exécuter des mandats de perquisition auprès des banques canadiennes afin qu'elles fournissent des renseignements qui peuvent aider à faire avancer une enquête menée à l'étranger.

Le sénateur Harb: Vous avez donné deux réponses contradictoires au sénateur Prud'homme. Pouvez-vous être plus précis? Il vous a demandé si vous aviez consulté la Sûreté. Vous avez d'abord dit «oui», et ensuite, «non». Est-ce oui ou non?

Le sénateur Prud'homme: C'est non.

M. Bartlett: Nous n'avons pas encore discuté avec la Sûreté.

Le sénateur Harb: Ma question recoupe celle du sénateur Massicotte. Avez-vous dit que vous ne pouviez offrir des garanties aux dénonciateurs?

M. Bartlett: Si vous parlez des garanties en vertu du code du travail, le droit pénal ne nous le permet pas. Le gouvernement fédéral étudie actuellement le projet de loi sur les dénonciateurs, qui accorderait exactement le même genre de garanties aux fonctionnaires fédéraux en protégeant leurs emplois.

Les provinces disposeraient certes de ce droit, et le gouvernement fédéral pourrait posséder certains pouvoirs pour intervenir de cette façon à l'égard des industries relevant de ses compétences. Cependant, le droit criminel ne nous le permet pas.

Senator Harb: In a bill that deals with the Competition Act, we introduced an amendment to the act to deal specifically with whistle-blowers when it comes to price fixing and price manipulation. Are you aware of that aspect of the Competition Act component?

Mr. Bartlett: Yes, we are certainly aware of the provisions in the Competition Act dealing with price fixing and a number of other related matters.

Senator Harb: There is a mechanism for protection of whistle-blowers in that act. Are you aware of that protection mechanism that is being put in place that introduces not only a penalty in civic terms, but also in criminal terms, for an employer who takes measures against an employee who may come forward with information as it relates to price fixing or price manipulation?

Mr. Bartlett: The Competition Act is based on several heads of power. There is not only the criminal law power, but also there are civil and administrative provisions in the Competition Act, as well as provisions of a criminal nature based on the criminal law power. The Criminal Code is based purely on the criminal law power, and we cannot get into civil or administrative matters in the code.

Senator Harb: Your bill deals mostly with penalties. Are there any plans to deal with preventives in terms of education, awareness and things like that? If that is the case, at what point in time will that come forward?

Mr. Bartlett: Much of the focus of the IMET program, which is an enforcement program, has been based on bringing the criminal law enforcement people together with the securities enforcement people and the industry. The RCMP members involved in setting up these IMET units have had many consultations with the securities industry. We have met with the securities industry, the investment dealers association and particularly their enforcement wing. That coordinating exercise will provide the opportunity for the sort of education exercise that you are talking about.

The industry is very concerned about any sort of criminality in its ranks. It has its own programs. There will be, as part of this overall program, an attempt made to coordinate the industry's programs with what law enforcement is doing.

Senator Meighen: Mr. Bartlett, put in its simplest terms, one of the main elements of this proposed legislation is to introduce a criminal penalty for improper insider trading, a penalty that did not heretofore exist; is that correct?

Mr. Bartlett: That is correct, senator.

Senator Meighen: By way of editorial comment, I think that would come as a great surprise to most Canadians — that there was no criminal penalty for insider trading.

Le sénateur Harb: Dans un projet de loi qui portait sur la Loi sur la concurrence, nous avons présenté une mesure pour modifier la loi afin de viser précisément les dénonciateurs, lorsqu'il s'agissait de fixation ou de manipulation des prix. Connaissez-vous cet aspect de la Loi sur la concurrence?

M. Bartlett: Oui, nous sommes certes au courant des dispositions de la Loi sur la concurrence portant sur la fixation des prix et plusieurs autres questions connexes.

Le sénateur Harb: Cette loi comporte un mécanisme assurant la protection des dénonciateurs. Êtes-vous au courant qu'un mécanisme de protection est proposé afin d'imposer non seulement des pénalités mais également des sanctions pénales à l'employeur qui prend des mesures contre un employé qui a dévoilé une fixation ou une manipulation des prix?

M. Bartlett: La Loi sur la concurrence joue sur plusieurs tableaux. Ses dispositions portent non seulement sur le droit criminel mais également sur le droit civil et administratif. Le Code criminel ne porte que sur le droit criminel, et ne peut traiter de questions administratives ou civiles.

Le sénateur Harb: Votre projet de loi porte surtout sur des pénalités. Prévoit-on y ajouter des mesures préventives comme l'éducation, la conscientisation, etc.? Le cas échéant, quand ces mesures seront-elles intégrées?

M. Bartlett: Le programme des équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés, qui est un programme d'application de la loi, repose essentiellement sur l'intégration des responsables de l'application du droit criminel, des intervenants au sein de l'industrie et des responsables de l'application de la loi en matière de valeurs mobilières. Les agents de la GRC ayant participé à la création des équipes intégrées ont tenu de nombreuses séances de consultation avec les responsables en matière de valeurs mobilières. Nous avons rencontré ces responsables, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et, particulièrement, les responsables de l'application de la loi dans ce domaine. Cet exercice de coordination équivalra aux mesures de sensibilisation dont vous parlez.

L'industrie se préoccupe beaucoup de ce genre de crimes commis en son sein. Elle a mis en oeuvre des programmes à cette fin. Dans le cadre de cette initiative générale, on essaiera de faire coordonner les programmes de l'industrie avec les mesures prises par les autorités policières.

Le sénateur Meighen: Monsieur Bartlett, pour parler le plus simplement possible, nous dirons que l'un des principaux éléments du projet de loi vise à imposer une sanction pénale pour les délits d'initié, une sanction qui n'existe pas encore, n'est-ce pas?

M. Bartlett: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Meighen: Je me permets le commentaire suivant: je pense que la plupart des Canadiens seraient grandement surpris d'apprendre qu'il n'existe aucune sanction pénale pour les délits d'initié.

We will now introduce a criminal penalty element for fraud and increase the maximum sentence from 10 to 14 years, which, in effect, would mean that if a person was guilty and got the maximum sentence they would be eligible for parole after four years rather than three years, if the one-third rule were to apply. That is not a significant amount of change, I do not think.

In terms of criminal prosecution, can you tell me why in your view — and I do not think this requires anything more than knowledge of the system — there were no criminal charges laid in such an egregious affair as the Bre-X case? Is it because of lack of legislation? Is it because of lack of resources? Is it because of lack of evidence?

Mr. Bartlett: I really cannot comment on a particular case. I can only say that there was an extensive investigation.

Senator Meighen: Is it not a fact that people were told that something existed when it did not exist?

Mr. Bartlett: That would certainly seem to be the case, senator, yes.

Senator Meighen: That seems to be, at its simplest, a reasonably clear case of fraud; is that correct?

Mr. Bartlett: It certainly would seem to be, yes, senator.

Senator Meighen: I ask my question again: Why would there not have been a criminal charge laid for fraud?

Mr. Piragoff: Honourable senators, the responsibility for prosecuting fraud under the Criminal Code lies with the provincial authority, provincial Attorneys General. We have no knowledge as to the investigation, the strength of the investigation or what reasons in the public interest the Attorney General of a province may or may not have decided to prosecute.

This bill would give the federal government concurrent jurisdiction with the provinces to prosecute serious fraud. The federal government would be able to prosecute in a situation even if a province did not.

Whether the federal government would do it or not, as we indicated earlier, we are involved in negotiating protocols with the provinces because this traditionally is an area of their responsibility.

We said at the beginning that this legislation is to complement their authority, not supplement their authority. Some provinces do not have the resources to investigate or prosecute complex frauds because of the paperwork involved and the complexity. The federal government has offered its prosecutors and resources to those provinces. Other provinces have sophisticated anti-fraud investigative teams and prosecutors and would be able to undertake a complex fraud.

Nous ajouterons une sanction pénale pour les fraudes et porterons de 10 à 14 ans la peine maximale, ce qui signifierait que quiconque est déclaré coupable et reçoit la peine maximale serait admissible à la libération conditionnelle après quatre ans au lieu de trois, si la règle du tiers s'appliquait. À mon avis, il ne s'agit pas d'un changement important.

Sur le plan des poursuites au criminel, pouvez-vous me dire pourquoi, d'après vous — et je pense que la simple connaissance du système permet de répondre à cette question —, aucune accusation criminelle n'a été portée dans la si flagrante affaire Bre-X? Y avait-il une lacune législative? Est-ce en raison d'un manque de ressources? Est-ce à cause d'un manque de preuves?

M. Bartlett: Je ne peux pas réellement formuler d'observations sur ce cas précis. Je ne peux que répondre qu'une enquête exhaustive a eu lieu.

Le sénateur Meighen: N'est-il pas vrai qu'on a dit que quelque chose existait alors que ce n'était pas le cas?

M. Bartlett: Sénateur, je dirais que ce serait effectivement le cas.

Le sénateur Meighen: Pour parler le plus simplement possible, il semble s'agir d'un cas assez évident de fraude, n'est-ce pas?

M. Bartlett: Cela semblerait certainement être le cas, sénateur.

Le sénateur Meighen: Je pose de nouveau ma question: Pourquoi aucune accusation criminelle de fraude n'a-t-elle été portée?

M. Piragoff: Honorables sénateurs, c'est aux autorités provinciales, aux procureurs généraux provinciaux, qu'il incombe d'engager des poursuites au criminel pour les cas de fraude en vertu du Code criminel. Nous ne savons absolument rien sur l'enquête, sur sa pertinence ou sur les motifs susceptibles d'amener le procureur général d'une province à engager des poursuites dans l'intérêt public.

Le projet de loi donnerait au gouvernement fédéral des pouvoirs analogues à ceux des provinces, lui permettant d'engager des poursuites pour les fraudes graves. Le gouvernement fédéral pourrait le faire dans certains cas où une province serait dans l'impossibilité de le faire.

Quant à savoir si le gouvernement fédéral engagerait de telles poursuites ou non, nous participons, comme nous l'avons indiqué auparavant, à la négociation des protocoles avec les provinces, parce qu'il s'agit d'un domaine de compétence relevant traditionnellement des provinces.

Nous avons dit au tout début que le projet de loi offrirait des pouvoirs qui viendraient compléter ceux des provinces et non pas s'y ajouter. Certaines provinces n'ont pas les ressources permettant de mener les enquêtes ou de poursuivre les personnes accusées de fraude, en raison de la complexité des affaires et du travail administratif à accomplir. Le gouvernement fédéral a offert à ces provinces ses ressources et ses procureurs. D'autres provinces disposent de procureurs et d'enquêteurs spécialisés dans les cas de fraude. Elles seraient en mesure de s'attaquer à un cas complexe de fraude.

I cannot speak about the past. I cannot speak about why a particular investigation went right or wrong. All I can say is that this legislation would provide another alternative to deal with complex fraud cases in situations where a province might not be able to proceed because of lack of resources.

Senator Meighen: Is that *sine qua non*? They have to demonstrate that they have no resources or they merely have to ask for them?

Mr. Piragoff: We are negotiating protocols with them as to when they would want us to step into their ballpark and take up the bat. We do not want to just walk in and take the bat when we feel we should take it; we want to ensure that we are not stepping on their toes. We are involved in discussions with the provinces to respect their primacy but still ensure that we have the power to ensure that Canadians have confidence that, if the provinces do not or cannot prosecute these cases, the federal government will ensure that there is a national standard and that there is national confidence across the country in our Canadian markets.

Senator Meighen: The first part of your answer is the one I anticipated. The second part at least gives some ray of hope.

Was it you, Mr. Bartlett, who mentioned that in the bill there is some provision for resources to hire prosecutors, or somewhere there is a provision for the hiring of prosecutors? Can you give me some idea of the magnitude of this resource?

Mr. Bartlett: It is not in the bill, but for all components of the IMET program the funding that was announced in Budget 2003 amounts to up to \$30 million a year. That includes the investigative resources, some federal prosecutorial resources and some funding for assisting provinces with exceptional prosecutorial costs.

Senator Meighen: It is hard to judge whether \$30 million will make a significant difference or not.

Mr. Bartlett: Obviously, the more resources the better. It is \$30 million more than there was before, and it is concentrated resources, which I would suggest is the key. It is concentrated on this area with these specialized integrated enforcement teams and with legal advice along the way. If things work out as we hope, the prosecutors will be earmarked to be ready to handle these cases when they arrive and they will develop some special expertise in them. Perhaps the resources will have a greater effect than simply throwing more resources into the system, because they will be targeted on this particular problem.

Senator Meighen: Let us hope so.

Senator Prud'homme: My question is supplementary to that of Senator Meighen. You said that in these cases prosecution is a provincial matter. I did well in criminal law at university, but I

Je ne peux pas parler du passé. Je ne peux pas parler des raisons pour lesquelles une enquête particulière a été efficace ou inefficace. Je peux tout simplement dire que le projet de loi offrirait une solution de rechange pour s'attaquer aux cas complexes de fraude, lorsqu'une province ne serait pas en mesure d'engager des poursuites, faute de ressources.

Le sénateur Meighen: Serait-ce un préalable absolu? Devraient-elles prouver qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires ou pourraient-elles simplement le demander?

M. Piragoff: Nous négocions des protocoles avec les provinces sur les modalités nous permettant de leur venir en aide et d'intervenir à leur demande. Nous ne voulons pas intervenir lorsque nous croyons que nous devrions le faire. Nous voulons nous assurer que nous ne leur marchons pas sur les pieds. Nous participons à des négociations avec les provinces en respectant leur primauté, tout en nous assurant cependant que nous pouvons garantir que les Canadiens sauront que, si les provinces n'engagent pas ou ne peuvent pas engager les poursuites pertinentes dans ces affaires, le gouvernement fédéral appliquera une norme nationale et que les Canadiens auront confiance dans nos marchés.

Le sénateur Meighen: La première partie de votre réponse est celle à laquelle je m'attendais. La deuxième partie me donne du moins un certain espoir.

Est-ce vous, monsieur Bartlett, qui avez signalé que le projet de loi contenait des dispositions régissant les ressources qui permettent d'embaucher des procureurs ou qu'un autre texte législatif comportait de telles dispositions? Pouvez-vous nous donner une idée de l'ampleur de ces ressources?

M. Bartlett: Il ne s'agit pas du projet de loi en cause. Le financement de l'ensemble du programme des équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés a été annoncé dans le budget de 2003. Il s'agissait d'un montant maximal de 30 millions de dollars par année, pour notamment les enquêtes, les poursuites par le fédéral et certains montants réservés aux provinces aux prises avec des coûts exceptionnels en matière de poursuites.

Le sénateur Meighen: Il est difficile de juger si un montant de 30 millions de dollars fera bouger les choses ou non.

M. Bartlett: De toute évidence, on n'a jamais assez de ressources. C'est 30 millions de dollars de plus que ce dont on disposait auparavant, et ces ressources visent certains aspects, ce qui est essentiel, selon moi. Les ressources visent un domaine où seront mises à contribution ces équipes intégrées qui pourront également donner des conseils juridiques. Si le tout fonctionne comme nous l'espérons, les procureurs pourraient s'attaquer d'emblée à ces affaires et ils acquerront certaines compétences spéciales à cet égard. Le fait d'affecter les ressources à un problème particulier entraînera peut-être un effet plus considérable que la simple attribution de ressources supplémentaires au sein d'un système déjà en place.

Le sénateur Meighen: Espérons-le.

Le sénateur Prud'homme: Ma question fait suite à celle du sénateur Meighen: vous avez dit qu'il incombe aux provinces d'entamer des poursuites dans ces affaires. J'ai bien réussi mes

have not practised criminal law. Do you mean to say that under the Criminal Code there is currently no provision for the federal government to intervene if a province does not sue in the case of such a financial debacle?

Mr. Bartlett: At the moment, senator, although the federal government has the full constitutional authority to prosecute any federal criminal offence, including under the Criminal Code, Criminal Code prosecutions have traditionally been within the purview of the provinces under their authority under the Constitution for the administration of justice, and the definition of "Attorney General" in section 2 of the Criminal Code gives jurisdiction over most offences under the Criminal Code to the provincial Attorney General.

In recent years, Parliament has given concurrent jurisdiction to the federal Attorney General over some of the criminal organization offences and all of the new terrorism offences that were created in Bill C-36.

Senator Prud'homme: That is where I wanted you to lead me.

Mr. Bartlett: However, most of the Criminal Code still lies solely with the provincial Attorneys General pursuant to that definition. The bill would change that definition for fraud and the related market offences.

Senator Prud'homme: It is more important to have amended the Criminal Code to allow the government to sue the Hells Angels than to sue for white-collar crimes, which are more fancy, I suppose?

Mr. Piragoff: This bill would do that, senator.

Senator Prud'homme: Yes, I read it.

Mr. Piragoff: This bill recognizes that some things are in the national interest, such as fighting terrorism and fighting organized crime. They are not crimes of a local nature but crimes of a national nature and the bill recognizes that the federal government should be involved in their prosecution. This bill adds capital market fraud to that list of crimes against the state rather than only against individuals.

Senator Baker: Much of this money would go to the RCMP, I presume, for investigative purposes such as hiring forensic accountants.

Mr. Bartlett: That is correct.

Senator Baker: Of course, the laying of charges and the investigation would be done by the RCMP.

Mr. Bartlett: That is correct.

The Chairman: With that, let me thank the witnesses for their presentations.

cours de droit criminel à l'université, mais je n'ai jamais exercé le droit criminel. Dites-vous que le Code criminel ne contient actuellement aucune disposition permettant au gouvernement fédéral d'intervenir si une province n'engage pas de poursuites dans une affaire impliquant un tel désastre financier?

M. Bartlett: Même si le gouvernement fédéral détient tous les pouvoirs constitutionnels lui permettant d'engager des poursuites pour une infraction pénale relevant de ses compétences, notamment en vertu du Code criminel, la constitution accorde encore aux provinces le pouvoir d'engager des poursuites en vertu du Code criminel aux fins de l'administration de la justice, et la définition de «procureur général» à l'article 2 du Code criminel attribue au procureur général provincial les pouvoirs nécessaires à l'égard de la plupart des infractions en vertu du Code criminel.

Au cours des dernières années, le Parlement a donné des pouvoirs analogues au procureur général fédéral à l'égard de certaines infractions liées aux organisations criminelles et des nouvelles infractions créées aux termes du projet de loi C-36 en matière de terrorisme.

Le sénateur Prud'homme: C'est là où je voulais que vous en veniez.

M. Bartlett: Cependant, en vertu de cette définition, c'est aux procureurs généraux provinciaux qu'incombe la plupart des responsabilités sur le plan du Code criminel. Le projet de loi modifierait cette définition en ce qui concerne les fraudes et les autres infractions liées aux marchés.

Le sénateur Prud'homme: Il est plus important de modifier le Code criminel pour permettre au gouvernement de poursuivre les Hells Angels plutôt que les cols blancs qui commettent des fraudes, ce qui frappe davantage les esprits, je suppose?

M. Piragoff: Le projet de loi donnerait de tels pouvoirs, sénateur.

Le sénateur Prud'homme: Oui, je l'ai lu.

M. Piragoff: Le projet de loi reconnaît que certains aspects relèvent de l'intérêt national, notamment la lutte contre le terrorisme et contre le crime organisé. Ces crimes ne sont pas de nature locale, mais de nature nationale, et le projet de loi reconnaît que le gouvernement fédéral devrait participer aux poursuites engagées. Le projet de loi ajoute la fraude sur les marchés financiers à la liste des infractions contre l'État plutôt que contre la personne.

Le sénateur Baker: Je présume que la majeure partie de cet argent serait affectée à la GRC pour lui permettre d'embaucher des comptables judiciaires aux fins des enquêtes.

M. Bartlett: C'est exact.

Le sénateur Baker: Naturellement, la GRC porterait les accusations et exécuterait les enquêtes.

M. Bartlett: C'est exact.

Le président: Vous me permettez de remercier les témoins de leurs exposés.

I would ask committee members to stay to deal with a couple of administrative matters. One will be dealt with publicly, and the other quickly in camera.

You have before you the proposed legislation budget that must go to Internal Economy for approval.

Senator Prud'homme: I move the adoption of the budget.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. We will now go in camera.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Thursday, February 26, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-13, to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence gathering), met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today we will be continuing our consideration of Bill C-13, to amend the Criminal Code, capital markets fraud and evidence gathering.

Our witnesses today are, from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, Mr. William Trudell, Chair; and from the Criminal Lawyers' Association of Ontario, Mr. Michael Lomer, Treasurer.

Welcome, gentlemen, it is nice to have you here.

Mr. William Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: Mr. Chairman and honourable senators, on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, which is a council with representatives from across the country, I am honoured and pleased to be given the opportunity to be here on this very important bill. Bill C-45, the corporate criminal liability bill, which was passed recently, is almost a companion bill, and we were concerned that there was not a great deal of consultation on that bill, but are very pleased to be asked to appear and, perhaps, assist in relation to this bill.

You may not be surprised to hear me say this, but the Canadian council feels this bill is unnecessary. Now that it is in the Senate, I will not suggest that it not be passed, but perhaps some of the detailed provisions should be looked at. However, we feel, in tracking this bill and some of the changes that the government introduced, that it is a response to capital market fraud in the United States, and the government says that in its background paper. That is not a secret. This is a Canadian response, in our respectful submission, to what has been an American problem. This is the Canadian response, with great respect, to Sarbanes-Oxley. We feel that if there were a single

Je demanderais aux membres du comité de ne pas quitter les lieux afin de régler deux questions administratives, dont la dernière sera étudiée à huis clos.

Vous avez devant vous le projet de budget qui sera soumis à l'approbation du Bureau de régie interne.

Le sénateur Prud'homme: Je propose l'adoption du budget.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le budget est adopté. Nous nous réunissons maintenant à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 26 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve), se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous poursuivons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-13, modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve).

Nous recevons aujourd'hui M. William Trudell, président du Conseil canadien des avocats de la défense, et M. Michael Lomer, trésorier de la Criminal Lawyers' Association of Ontario.

Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue.

M. William Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense: Monsieur le président et honorables sénateurs, au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, qui regroupe des représentants de toutes les régions du pays, c'est un honneur et un plaisir pour moi d'être ici pour vous entretenir de ce projet de loi très important. Le projet de loi C-45, portant sur la responsabilité pénale des organisations, qui a été adopté récemment, lui est presque complémentaire. Nous avons déploré le fait qu'il y ait eu peu de consultations sur ce projet de loi, mais nous sommes ravis qu'on nous demande de comparaître ici et, peut-être, de vous aider à examiner le projet de loi qui est devant vous.

Le Conseil canadien est d'avis que ce projet de loi n'est pas nécessaire, ce que vous ne serez sans doute pas étonnés d'apprendre. Or, puisqu'il est maintenant devant le Sénat, je ne vais pas plaider en faveur de son rejet, mais je ferai valoir que certaines dispositions devraient être examinées. Toutefois, en suivant le cours de ce projet de loi et les amendements que le gouvernement y a apportés, nous constatons qu'il s'agit d'une réponse aux fraudes sur les marchés financiers commises aux États-Unis, ce que dit d'ailleurs le gouvernement dans son document d'information. Ce n'est pas un secret. Nous soutenons respectueusement qu'il s'agit d'une réponse

securities regulator in this country, the provincial regulators can cover, and are covering and prosecuting vigorously insider trading and some of the provisions that you find in this criminal legislation.

We are saying — although as a criminal lawyer, it would be surprising for me to say that we do not want any more business — this area is covered. My friend Mr. Lomer will talk about the federal government being involved in prosecutions of a criminal nature as opposed to overseeing criminal legislation. We feel — and I am sorry Mr. Atkinson was not able to be here today — that the provincial regulators cover this area of insider trading and this bill is not necessary, but is an optic response, in our respectful submission, to what seems to be occurring throughout the world in terms of issues of corporate governance.

Having said that, the bill itself — and we will perhaps talk about certain provisions — is very vague. There is a lack of definition, for instance, in the term “security” that is quite different from securities regulations. We are very concerned about the “whistle-blower,” in search of a better term, clauses in this bill. For the first time, this is being criminalized, which is quite unique, and we would request that you seriously look at this because it does not even have the same protections as Sarbanes-Oxley. That is because the information of the complainer, for instance, does not even have to be truthful. It does not have to be reliable. It is just information. We certainly hope you will look at that.

We are very concerned about the vagueness of some of the terms in the bill. We are very concerned about particular clauses. The government, in its working paper, talked about this type of legislation only being used perhaps in unusual cases, where the alleged offence has the potential to adversely affect the stability of the Canadian economy. Distinguished representatives of the government may have said to you yesterday, I do not know, that this will not be used except in exceptional circumstances, but I would like to point out that where the Canadian economy is put at risk is one of the factors listed in clause 380.1, which is an aggravating factor. Therefore, it will not be used just for those unusual alleged offences that affect the economy, the Canadian marketplace. It is proposed legislation that once introduced, in our respectful submission, will be used almost exclusively, in contrast to the provincial prosecutions that cover this area at this time.

I would like to say, and I say it with all sincerity, that this proposed legislation is not necessary. If this proposed legislation did not get passed, what would be left in this country? What would be left are provincial regulators, who can and are pursuing offences under provincial regulations and statutes. This, in my submission, and I say it with respect, is an optic piece of proposed legislation that is not necessary and is very invasive.

canadienne à un problème américain, et plus particulièrement à la loi Sarbanes-Oxley. S'il doit n'y avoir qu'un seul contrôle des valeurs mobilières au Canada, nous croyons que les organismes de réglementation provinciaux peuvent couvrir et couvrent effectivement les délits d'initié et certaines dispositions de ce projet de loi et que ces autorités ont la compétence voulue en matière de poursuite.

Nous disons que les dispositions actuelles couvrent déjà cette question — bien qu'il soit surprenant qu'un criminaliste comme moi dise que nous ne voulons plus de travail. Mon ami, M. Lomer, vous parlera de la participation du gouvernement fédéral dans des poursuites de nature criminelle par opposition à la surveillance de la législation pénale. Nous sommes d'avis — et je regrette que M. Atkinson ne puisse être ici aujourd'hui — que les organismes de réglementation provinciaux couvrent les délits d'initié et que ce projet de loi n'est pas nécessaire. Avec égards, nous soutenons qu'il s'agit d'une réaction optique à ce qui semble se produire partout dans le monde relativement à la gouvernance d'entreprise.

Cela dit, le projet de loi en soi est très vague — et nous parlerons peut-être de certaines dispositions. Par exemple, l'expression «valeurs mobilières» n'est pas définie, ce qui diffère du Règlement sur les valeurs mobilières. Les dispositions portant sur la «dénonciation», à défaut d'un meilleur terme, nous préoccupent beaucoup. Pour la première fois, cette situation est criminalisée, ce qui est assez particulier, et nous vous demandons de vous pencher sérieusement sur cet aspect parce qu'on ne prévoit pas les mêmes protections que dans la loi Sarbanes-Oxley. Par exemple, l'information du plaignant n'a pas besoin d'être vraie, ni fiable. Il ne s'agit que d'information. Nous espérons que vous examinerez cet aspect.

L'imprécision de certains termes utilisés dans le projet de loi nous préoccupe beaucoup, de même que certains articles. Dans son document de travail, le gouvernement dit que ce type de législation ne servirait peut-être que dans des cas inhabituels, lorsque l'infraction présumée peut nuire à la stabilité de l'économie canadienne. Il est possible que de distingués représentants du gouvernement vous aient dit hier que ces dispositions ne seraient invoquées que dans des circonstances exceptionnelles, mais j'aimerais souligner que nuire à l'économie canadienne est l'un des facteurs énumérés à l'article 380.1, c'est-à-dire une circonstance aggravante. Par conséquent, ces dispositions ne seront pas utilisées uniquement pour ces présumées infractions inhabituelles qui touchent l'économie et le marché canadien. En toute déférence, nous soutenons qu'une fois adoptées, ces dispositions seront utilisées presque exclusivement, contrairement aux poursuites provinciales qui couvrent déjà cette question.

J'aimerais dire, très sincèrement, que ce projet de loi n'est pas nécessaire. S'il n'était pas adopté, que resterait-il dans ce pays? Il resterait les organismes de réglementation provinciaux qui ont déjà le pouvoir d'intenter des poursuites en vertu des lois et des règlements provinciaux. À mon avis, et je le dis avec respect, il s'agit d'un projet de loi qui n'est pas nécessaire et qui porte atteinte à la vie privée.

The last point I would make before I pass it on to my friend, Mr. Lomer, is this: It is a very troublesome piece of proposed legislation, because you see a particular clause that says that when someone with stature in the community, someone who has achieved a reputation and then uses that reputation for the purposes of committing an offence, it is almost looked upon as an aggravating factor. In other words, people can no longer use their reputation in the community in terms of discussing what sentence they should receive for an offence.

In our respectful submission, that targets a particular class of persons. When someone is convicted of fraud, if they are prominent in the community, that prominence is really a neutral factor; they will be prosecuted, and courts say all the time, "You are in a position of trust." However, to single out, in my respectful submission, a certain person or class of persons is unfair, uncalled for and quite unique. Who else but persons who have established some kind of reputation in the community are going to be involved in trading in securities? We are concerned about the breadth and vagueness of this proposed legislation.

I thank you very much. I will try to answer any specific questions you may have at a later point.

Mr. Michael Lomer, Treasurer, Criminal Lawyers' Association of Ontario: On behalf of the Criminal Lawyers' Association of Ontario, I want to thank you for the invitation to be here, although I must admit that it still seems a little curious that I am before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Normally, we appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. In any event, I understand that proposed criminal legislation is before your committee.

What I would like to speak on in general terms has to do with what we normally would call the division between when a state authority can intervene or interfere in the private affairs of an individual and when it cannot. That has been defined in our Supreme Court from a case going back as far as *Hunter v. Southam*, that there are certain prerequisites before the state can interfere with the private affairs of the individuals who live in this country.

That has tracked its way through legislation that we have now. For example, the general search warrant power, which is the power of the "basket" clause, if you will, for search warrants, is found at 478.01, a section of the code that is in the same part of the Criminal Code as the provisions at which you are looking today — or some of them anyway. That provides the basis on which we will allow the state to interfere by way of executing search warrants on third parties or individuals and get material with respect to criminal offences. It clearly sets out what is required.

The first thing required in 487.01 is that a judge — it has to be a judge — finds that there is, in information on oath and in writing, reasonable grounds to believe, not, I point out, to suspect; a reasonable suspicion is not reasonable grounds to believe. Suspicion is suspicion. The phrase, "grounds to believe,"

Avant de céder la place à mon ami, M. Lomer, j'aimerais faire valoir un dernier point: ce projet de loi est très troublant puisqu'il établit qu'il y a une circonstance aggravante lorsqu'une personne ayant une certaine stature ou une bonne réputation dans la collectivité utilise cette réputation pour commettre une fraude. En d'autres termes, une personne ne peut plus invoquer sa réputation au sein d'une collectivité pour débattre de la peine qu'elle doit recevoir pour une infraction commise.

Nous soutenons respectueusement que cette disposition vise une certaine catégorie de personnes. Lorsqu'une personne est reconnue coupable de fraude, le fait qu'elle tienne une place importante dans une collectivité est un facteur neutre; elle sera poursuivie, et les tribunaux diront inmanquablement «Vous êtes dans une position de confiance». Toutefois, je soutiens respectueusement qu'il est injuste, non approprié et inusité de cibler une certaine personne ou catégorie de personnes. Qui d'autre qu'une personne ayant acquis une certaine réputation au sein d'une collectivité peut faire le commerce de valeurs mobilières? Ce projet de loi est trop large et trop vague.

Je vous remercie beaucoup. Je tenterai de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser un peu plus tard.

M. Michael Lomer, trésorier, Criminal Lawyer's Association of Ontario: Au nom de la Criminal Lawyer's Association of Ontario, je vous remercie de m'avoir invité, mais je dois admettre qu'il est un peu étrange de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, puisque nous comparaissons habituellement devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Quoi qu'il en soit, je comprends qu'un projet de loi modifiant le Code criminel a été renvoyé à votre comité.

Ce dont j'aimerais parler de façon générale porte sur ce que nous pourrions appeler la division entre le moment où l'État peut intervenir dans les affaires privées d'une personne et le moment où il ne le peut pas. La Cour suprême a déjà tranché cette question dans l'affaire *Hunter c. Southam* et a statué qu'il devait y avoir certaines conditions préalables avant que l'État ne puisse intervenir dans les affaires privées des personnes qui vivent au Canada.

Cette décision transpire dans les lois que nous avons aujourd'hui. Par exemple, le pouvoir concernant le mandat général de perquisition, qui est le pouvoir de la clause «omnibus» pour les mandats de perquisition, est prévu à l'article 478.01, qui se trouve dans la même partie du Code criminel que les dispositions ou quelques-unes des dispositions que vous étudiez aujourd'hui. Cet article définit les conditions dans lesquelles nous autorisons l'État à intervenir en exécutant des mandats de perquisition auprès de tiers ou de personnes et à obtenir du matériel lié à des infractions criminelles. Cet article établit clairement les conditions nécessaires.

La première condition exigée à l'article 487.01 est la suivante: si un juge — et je dis bien un juge — est convaincu, à la suite d'une dénonciation par écrit faite sous serment, qu'il existe des motifs raisonnables de croire... On ne parle pas de soupçon ici. Un soupçon raisonnable ne correspond pas à des motifs raisonnables

means that you have some factual basis. I emphasize that point because this proposed legislation talks about "suspicion." In my submission to you — I do not mind the work — you will have to litigate that clause, because frankly, I do not think it will pass constitutional muster. The Supreme Court has set out the ground rules. The ground rules have been in place now for going on 25 years, and they talk about reasonable belief, not suspicion. Suspicion is a step toward what I would characterize as a state that gives too much power to the police and not enough protection to individual civil liberties and an individual's right to be free from the power of the state.

The other thing that was tracked in the case law and is reflected in this general warrant provision is that there has to be an offence against an act of Parliament or some other act, which makes sense. You cannot investigate when you do not know what it is you are investigating, and you have to know that the information concerning the offence will be obtained through the use of the technique or the search warrant. That is the information concerning the offence. This proposed legislation talks about something that will assist the police investigation. That comes back to what Mr. Trudell said about the vagueness of this bill. This is not an area in which to be vague. You can use legislation that is already in existence and have it reflect the same language. There is no need to create new, more vague language in the hope that somehow you will create a police power where it is unnecessary to do so.

The police presently know where the limits are in terms of getting their search warrants and that sort of thing. In my submission, the provision in 487.12 is nothing more or less than another search warrant power. It is an odd one because it actually not only allows the police to execute a search warrant, but it orders the people who have the search warrant executed upon them to prepare the material. Be that as it may, I can understand how that can happen, given complex computer systems.

However, in my submission to you, section 487.01, the general warrant powers, should be tracked, through the language there, into the powers that are presently being looked at. It should not be any different.

There is no lower threshold level of state investigation into the private affairs of individuals other than what is provided for in *Hunter v. Southam*, other than what is provided for in the general warrant.

My submission to this committee is that you look carefully at the parts of the bill where "suspect" versus "believe" is discussed. I will give you the references. They are found in the proposed sections 487.0121(3a) and 487.012(4), both of which relate to these production orders. I also point out that the use of similar types of invasive state actions, such as wiretaps, requires evidence of the offence. In other words, you cannot get a wiretap if it does not afford evidence of the offence; or you cannot get a search warrant unless, in the words of the section, you "give information concerning the offence." In this proposed legislation, it is "will

de croire. Un soupçon reste un soupçon. L'expression «motifs de croire» signifie qu'il existe une information factuelle. J'insiste sur cet aspect, parce que le projet de loi à l'étude parle de soupçon. Je suis d'avis — et je suis ravi de vous en faire part —, que vous devrez nuancer cette clause, car je ne crois pas qu'elle satisfasse au critère constitutionnel. La Cour suprême a établi les règles de base. Ces règles sont en place depuis 25 ans et prévoient des motifs raisonnables de croire, et non des soupçons. Le soupçon crée un État qui donne trop de pouvoir à la police et ne protège pas assez les libertés civiles et le droit d'une personne de ne pas être assujettie au pouvoir de l'État.

L'autre élément qu'on retrouve dans la jurisprudence et qui est repris dans cette disposition sur le mandat général, c'est qu'il doit y avoir eu infraction à une loi fédérale ou autre, ce qui a du sens. On ne peut mener une enquête si on ne connaît pas l'objet de cette enquête, et il faut savoir que l'information concernant l'infraction sera obtenue par le recours à la technique ou l'exécution d'un mandat de perquisition. Il s'agit de l'information concernant l'infraction. Le projet de loi à l'étude parle de renseignements qui seront utiles à l'enquête policière, ce qui nous ramène à l'imprécision dont faisait mention M. Trudell. Or, il ne faut pas rester dans le vague sur cette question. Vous pouvez utiliser les lois déjà en vigueur et tenir le même langage. Il n'est pas nécessaire de créer un vocabulaire nouveau et plus vague dans l'espoir de donner à la police un pouvoir dont elle n'a pas besoin.

Les forces policières connaissent les limites applicables aux mandats de perquisition et à pareilles activités. À mon avis, l'article 487.12 prévoit plus ou moins un autre pouvoir en matière de mandat de perquisition. Cet article est étrange, puisque non seulement il permet à la police d'exécuter un mandat de perquisition, mais il ordonne aussi aux personnes visées par le mandat de préparer le matériel. Quoi qu'il en soit, je peux comprendre comment cela peut se produire, avec les systèmes informatiques complexes d'aujourd'hui.

Je soutiens toutefois que les pouvoirs actuellement à l'étude doivent être définis de la même façon que les pouvoirs en matière de mandat général prévus à l'article 487.01. Ce ne doit pas être différent.

Les conditions minimales permettant l'intervention de l'État ne doivent pas être différentes de celles invoquées dans l'arrêt *Hunter c. Southam* et celles prévues par l'article sur le mandat général.

Je suis d'avis que votre comité doit examiner attentivement les articles du projet de loi où les mots soupçonner et croire sont utilisés. Il s'agit des articles 487.0121(3a) et 487.012(4) qui portent sur les ordonnances de communication. Je soulignerai également que l'utilisation, par l'État, de mesures semblables portant atteinte à la vie privée, comme l'écoute électronique, nécessite des preuves d'infraction. En d'autres termes, on ne peut effectuer une écoute électronique si cette mesure ne donne aucune preuve de l'infraction, ou on ne peut exécuter un mandat de perquisition à moins d'obtenir «des renseignements relatifs à

assist in investigation.” In my submission, that is way too vague, and unnecessarily so.

It is an important area. In our submission, there is no reason why you should have differing standards that may or may not pass constitutional muster in situations where this has already been litigated. We have a standard. The Supreme Court has set it. It was then reflected in legislation. Why now in this proposed legislation are we resiling from that and saying, “Well, we can have suspicion. Anything that will assist in an investigation, you are entitled to go for”?

I ask this committee to seriously consider that, and if necessary, ask the justice officials why it does not follow the same track as all the other search warrant provisions. Make no mistake; this is a search warrant provision. It is nothing less. It requires and compels, on pain of punishment by fine or imprisonment, the party being searched to comply and do certain things. It is clear state intervention.

I would now like to make a historical observation. In 1867, when the Fathers of Confederation set up the division of powers, they gave to the federal government the criminal law power. They gave to the provinces the administration of criminal justice. That worked very well. That was the way it went until we had this problem with narcotics in the community, which came up, I would venture to say, probably as far back as the 1920s and the 1930s of the previous century. When that happened, the federal government took over the prosecution of narcotics offences. If you take a look at the bill before you, you will see that the federal government has arrogated to itself the ability to at least share in the prosecutorial responsibility, in the sense that they can step in at any time to prosecute offences under the capital markets fraud bill that is before you.

In my submission, it was never meant to be such. It was always the best of all possible worlds to have the policymaker separate and apart from the prosecutor. They were able to give what the Senate gives to legislation generally, namely, sober second thought.

With the advent of narcotics prosecutions in the Department of Justice, and now since they have become involved in war crimes and other things, we have a tilting of the prosecutorial powers that you find in the Criminal Code toward the federal government and the legislation. In fact, it would have been better if they had stood back, created the policy and allowed the provinces to do the prosecuting, which is what they would do under the administration of criminal justice.

In some ways, I agree with Mr. Trudell. My view is that the Government of Canada certainly has the power to legislate in the area. However, I would ask — and I suppose this is a little like tilting at windmills — that they not be the ones who do the prosecuting. That makes them too close to the action in the courts and does not give them the ability to take an overview.

l'infraction», pour citer l'article pertinent. Dans le projet de loi à l'étude, on parle de renseignements qui «seront utiles à l'enquête». À mon avis, on est beaucoup trop vague, et ce n'est pas nécessaire.

Il s'agit d'une question importante. Nous soutenons qu'il n'est pas justifié d'avoir des normes différentes qui peuvent ou non satisfaire au critère constitutionnel dans des situations où cette question a déjà été tranchée. Nous avons une norme, qui a été fixée par la Cour suprême. Cette norme a ensuite été reprise dans la législation. Pourquoi nous en écarter avec ce projet de loi et dire maintenant qu'il suffit d'un soupçon et qu'on est autorisé à chercher toute chose pouvant être utile à une enquête?

Je demande au comité de se pencher sérieusement sur cette question et, au besoin, de demander aux représentants du ministère de la Justice pourquoi on s'éloigne ici de toutes les autres dispositions sur les mandats de perquisition. Ne vous leurrez pas; il s'agit bien d'une disposition visant les mandats de perquisition, rien de moins. Elle exige, sous peine d'amende ou d'emprisonnement, que la personne faisant l'objet de la perquisition s'y conforme et fasse certaines choses. Il s'agit bel et bien d'une intervention de l'État.

J'aimerais faire une observation sur notre histoire. En 1867, lorsque les Pères de la Confédération ont décidé de la répartition des pouvoirs, ils ont donné au gouvernement fédéral la compétence en matière de droit criminel. Les provinces se sont vu confier l'administration de la justice pénale. Tout allait très bien jusqu'à ce que nous connaissions ce problème de stupéfiants, problème qui remonte, j'oserais dire, probablement aux années 20 et 30. Lorsque ce problème est apparu, le gouvernement fédéral a pris en main la poursuite relativement aux infractions impliquant des stupéfiants. Si vous regardez le projet de loi que vous avez devant vous, vous verrez que le gouvernement fédéral s'est arrogé le pouvoir de partager la responsabilité de la poursuite, en ce sens qu'il peut intervenir en tout temps pour tenter des poursuites en vertu du projet de loi concernant la fraude sur les marchés financiers que vous avez devant vous.

À mon avis, il n'aurait jamais dû en être ainsi. Le fait de garder une distance entre le décideur et le poursuivant a toujours été le meilleur compromis. Tous deux ont pu donner ce que le Sénat donne à la législation en général, c'est-à-dire un second examen objectif.

Depuis que le ministère de la Justice se charge des poursuites en matière de stupéfiants et qu'il s'intéresse aux crimes de guerre et autres, le gouvernement fédéral a tendance à s'arroger les pouvoirs de poursuite prévus dans le Code criminel. En fait, il aurait mieux fallu qu'il prenne des distances, qu'il décide des politiques et qu'il permette aux provinces de s'occuper des poursuites, comme pour l'administration de la justice pénale.

Je suis d'accord avec M. Trudell d'une certaine façon. À mon avis, le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer sur cette question. Toutefois, je demanderais — et c'est un peu comme se battre contre des moulins à vent — que la fonction de poursuite ne relève pas du gouvernement fédéral, puisqu'il serait alors trop près des poursuites judiciaires et ne pourrait prendre de recul.

There are a number of issues in the proposed legislation that I would ask you to consider. However, I know there will be questions from members of the committee because I have talked to the clerk with respect to some of the aspects of the bill. Therefore, I turn it back to you, Mr. Chairman.

The Chairman: Let me take the prerogative of the Chair for a moment and mention a couple of things that went on yesterday. In that way, you will connect with some of the evidence we heard yesterday.

On your latter point, about the intrusion or the movement of the prosecutorial side of the federal justice authority into provincial areas, we had a fair amount of discussion yesterday with Department of Justice officials. I can be corrected by any of my colleagues here, but I will sum up the impression I was left with so you will know where our minds are.

It is true that today, in the context of business, commerce and things that can come within the ambit of this proposed legislation, there seemed to be the need for a broader national authority. Having said that, the officials made it clear that they are not looking at this as a frequent or aggressive intrusion into the provincial level. They stressed, first, their sensitivity to that point and their intent to consult carefully and regularly with provincial authorities, in recognition that, for the most part, that continues to be, I think in support of your view, the best place for prosecutorial activity to take place.

I was not left — and this is my own interpretation — with any sense that they are doing anything other than responding to what is perceived to be a need in this new world in which we are living. However, it was not seen as a grab of the prosecutorial function by the federal government. That was the position, and they showed a great deal of sensitivity to it.

Concerning the point you raised with regard to the production orders, or the search warrants, we had considerable discussion on that issue. I invite which ever of my colleagues who was pursuing that point to jump in. They were suggesting that this is in fact a limited authority. They talked about only being concerned with what exists now and not what might be in the future. It really came down to: Do you have a bank account and what is the number of that bank account? It was of very limited scope.

I encourage any of the senators who were engaged in that line of conversation to pick it up. I know that Senator Baker was so engaged. As a matter of fact, he led off in that area. I am not sure what his level of satisfaction was by the time we reached the end of the discussion.

Senator Baker: I was not very satisfied, you are absolutely correct. I will pursue what the department said after because it seemed to have some logic to it.

Le projet de loi à l'étude comporte un certain nombre d'éléments que je vous demanderais de considérer. Toutefois, je sais que les membres du comité vont poser des questions parce que j'ai parlé au greffier de certains aspects du projet de loi. Je vous redonne donc la parole, monsieur le président.

Le président: Permettez-moi de profiter quelques instants de la prérogative de la présidence et de revenir sur certaines choses qui se sont produites hier. Vous pourrez ainsi faire un lien avec certains des témoignages que nous avons alors entendus.

Concernant le dernier point que vous avez soulevé, à propos de l'intrusion ou de l'ingérence en matière de poursuite du ministère fédéral de la Justice dans les domaines de compétence provinciale, nous avons beaucoup parlé de ce sujet hier avec les représentants du ministère de la Justice. Mes collègues pourront me corriger si je fais erreur, mais je vais résumer l'impression qui m'en est restée pour que vous sachiez où nous en sommes.

Il est vrai qu'aujourd'hui, dans le contexte du commerce et les autres activités qui peuvent être visées par le projet de loi à l'étude, il semble qu'on ait besoin d'une autorité nationale plus vaste. Cela dit, les porte-parole entendus hier ont fait clairement savoir qu'il ne s'agissait pas, à leurs yeux, d'une intrusion fréquente ou agressive dans les affaires provinciales. Ils ont souligné, d'abord, qu'ils étaient conscients de la problématique et qu'ils avaient l'intention de consulter soigneusement et régulièrement les autorités provinciales en reconnaissant, pour la plupart, qu'elles continuaient d'être les mieux placées pour intenter les poursuites, ce qui concorde, je crois, avec votre opinion.

Je n'ai pas eu l'impression — et ceci est ma propre interprétation — qu'ils font autre chose que réagir à ce qui est perçu comme une nécessité dans le monde dans lequel nous vivons. Toutefois, on n'a pas eu le sentiment qu'il s'agissait d'une mainmise sur la fonction de poursuite par le gouvernement fédéral. C'est la position qu'ils ont fait valoir, et ils ont fait preuve d'une grande sensibilité à cet égard.

En ce qui a trait aux ordonnances de communication ou aux mandats de perquisition, nous avons longuement discuté de ce sujet. J'inviterais mes collègues qui ont abordé cette question à prendre la parole. De l'avis des intervenants d'hier, il s'agit d'un pouvoir limité. Ils ont parlé uniquement de ce qui existe maintenant et non de ce qui pourrait être dans l'avenir. Ce que l'on cherche à savoir est essentiellement ceci: avez-vous un compte de banque et quel est le numéro de ce compte? La portée semble très limitée.

J'encourage les sénateurs qui ont participé à cette discussion à intervenir ici. Je sais que le sénateur Baker y a participé. En fait, c'est lui qui a lancé le débat. Je ne sais pas dans quelle mesure il était satisfait lorsque nous y avons mis fin.

Le sénateur Baker: Je n'étais pas très satisfait, vous avez entièrement raison. Je vais examiner ce que le ministère a dit après, car ça me semblait présenter une certaine logique.

The Chairman: I invite you to do that. I wanted to cover that ground so that you do not think that we let the officials out of here without raising those points.

Senator Prud'homme: Speaking for the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, would you consider this to be a major piece of criminal legislation?

Mr. Trudell: There is absolutely no doubt about it.

Senator Prud'homme: I will lead you to a second question. I do not want to take much time.

You say here in your paper, which I read very attentively, that since its inception in 1992, your organization has intervened in the Supreme Court of Canada and has been invited by the federal government to consult on every major piece of criminal legislation.

Have you been invited, to your satisfaction, to be involved in this major piece of proposed criminal legislation?

Mr. Trudell: Regretfully, no. I mentioned in the opening that we were invited to testify before the House committee on the Westray mine bill, which led to Bill C-45. I can also speak for the criminal justice subsection of the Canadian Bar Association here today. We have all been waiting to be consulted on Bill C-45 and Bill C-46. That consultation really has been timid, until today, and that is why we are so happy to be here.

Senator Massicotte: I want to talk more conceptually. Mr. Trudell, in your opening comments you said you are not sure there is a need in our society that justifies this proposed legislation. I would like to talk about your perception of "need." Obviously, the debate is an issue of balance between the need to make sure things are right and the need for civil liberties. Will you talk about what your perception of "need" is? You commented that the solution is one securities commission. Would your opinion change if that was not achievable, as it may not be?

Mr. Trudell: I will say two things. When this bill originated, and the government said that it was a response to cases like Enron, it was clearly motivated by cases in the United States. Then the government went on to say that it has to protect the global market in which Canada operates.

Clearly, this was not a response to something that happened in this country. We can pick up the paper on any day now and see the aggressive prosecutions by securities regulators throughout this country.

This was a response to what the Bush administration did in the United States, and the government is clear about that. What the government said to you yesterday, with great respect, causes us some concern. The government said that it will only use this in

Le président: Je vous encourage à le faire. Je voulais aborder cette question pour que vous ne pensiez pas que nous allions laisser les témoins partir sans en discuter.

Le sénateur Prud'homme: En tant que porte-parole du Conseil canadien des avocats de la défense, considérez-vous ce projet de loi comme une mesure importante du droit criminel?

M. Trudell: Très certainement.

Le sénateur Prud'homme: Je vais vous poser une deuxième question. Je ne veux pas prendre beaucoup de temps.

Vous dites dans votre document, que j'ai lu très attentivement, que depuis sa création en 1992, votre organisme était intervenu auprès de la Cour suprême du Canada et qu'il avait été invité par le gouvernement fédéral à donner son avis sur chaque mesure législative importante en droit criminel.

Avez-vous eu l'occasion de participer à votre entière satisfaction à la réalisation de cet important projet de loi qui relève du droit criminel?

M. Trudell: Non, à mon grand regret. J'ai indiqué dans mes remarques préliminaires que nous avions été invités à témoigner devant le comité de la Chambre au sujet du projet de loi sur la mine Westray, qui a débouché sur le projet de loi C-45. Je peux aussi parler au nom de la sous-section du droit pénal de l'Association du Barreau canadien. Nous attendions tous d'être consultés au sujet des projets de loi C-45 et C-46. La consultation a été vraiment modeste, jusqu'à aujourd'hui, et c'est pourquoi nous sommes heureux d'être ici.

Le sénateur Massicotte: J'aimerais adopter un angle conceptuel. Monsieur Trudell, dans vos remarques préliminaires, vous avez dit que vous n'étiez pas certain que notre société avait besoin de cette disposition législative. J'aimerais discuter de votre perception du terme «besoin». De toute évidence, le débat porte sur l'équilibre à atteindre entre le besoin de veiller à ce que la situation soit juste et celui de protéger les libertés fondamentales. Pourriez-vous nous dire quel sens vous donnez au mot «besoin»? Vous avez dit que la solution serait d'avoir une seule commission des valeurs mobilières. Votre opinion changerait-elle si c'était irréalisable, comme ce pourrait bien être le cas?

M. Trudell: J'ai deux commentaires à faire à ce sujet. Quand ce projet de loi a vu le jour, le gouvernement a dit qu'il faisait suite aux affaires comme celle d'Enron — c'était clairement une réaction à ce qui se passait aux États-Unis. Ensuite, le gouvernement a dit qu'il devait protéger le marché mondial sur lequel le Canada est actif.

Il est évident que le projet de loi ne faisait pas suite à un événement qui s'était produit au Canada. À tous les jours, les journaux font état de poursuites énergiques lancées par des organismes qui réglementent le secteur des valeurs mobilières au pays.

C'était une réaction à ce que l'administration Bush a fait aux États-Unis, et le gouvernement l'a clairement indiqué. Sans vouloir offenser qui que ce soit, ce que le gouvernement vous a dit hier nous inquiète. Il a dit qu'il n'allait employer cet instrument

limited cases. However, once the horse is out of the barn there will be no control over when this is used. When the government introduced Bill C-45 and Bill C-46, it also said that it would put a lot of money into specific offices, where it will hire RCMP investigators and designate prosecutors to capital fraud cases.

This is a major advance and intrusion by the federal government into the capital market. I did not explain it very articulately in the beginning, but if you look at the sentencing provision in clause 380.1, with regard to aggravating circumstances, it reads:

(a) the value of the fraud committed exceeded one million dollars.

As Mr. Lomer said to me on the airplane coming down this morning, a million dollars in a capital market is a drop in the bucket.

The bill continues:

(b) the offence adversely affected, or had the potential to adversely affect, the stability of the Canadian economy...

They put that in as just one of the factors to be considered on sentencing. Therefore, we are not just talking about that type of prosecution.

Look at the third one:

(c) the offence involved a large number of victims.

What does that mean, in capital fraud terms?

Next:

(d) in committing the offence, the offender took advantage of the high regard in which the offender was held in the community.

If you couple that with protection for whistle-blowers — it does not have to be a reasonable whistle-blower; it could be someone who is just on a frolic — this bill is intrusive proposed criminal legislation. After the government said to you yesterday, “We will only use it in limited circumstances,” I hope that there is not another hearing in a year or two from now when we will hear, “but wait a minute.” We ran into this with Bill C-36, the antiterrorism bill. We are now looking at how that is being used.

The government may be well-meaning when it says that this is a response to the American scandals. It does not say that we have a particularly unique problem in Canada. In my respectful submission, the Criminal Code provides the tools to prosecute frauds. It has tools to prosecute market manipulation. Why do we need this?

If people act fraudulently, they will be prosecuted, whether they are traders or companies. Surely, the securities regulators in this country are aggressively prosecuting. It seems to me there has been some difficulty in the securities industry in agreeing on whether there should be a single regulator, but there are insider

que dans des circonstances limitées. Mais une fois la loi adoptée, il sera difficile d'en limiter l'application. Quand le gouvernement a déposé les projets de loi C-45 et C-46, il a aussi dit qu'il investirait beaucoup d'argent dans des fonctions précises, qu'il allait affecter des enquêteurs de la GRC et des procureurs aux cas de fraude sur les marchés financiers.

C'est là une irruption et un empiètement de taille de la part du gouvernement fédéral sur les marchés financiers. Je ne l'ai pas expliqué très clairement au début, mais si vous examinez la disposition de l'article 380.1 qui traite de la détermination de la peine, on peut lire, pour ce qui est des circonstances aggravantes:

a) la fraude commise a une valeur supérieure à un million de dollars.

Comme M. Lomer me l'a dit ce matin dans l'avion, un million de dollars sur les marchés financiers, c'est une goutte d'eau dans l'océan.

Le texte du projet de loi continue ainsi:

b) l'infraction a nui — ou pouvait nuire — à la stabilité de l'économie canadienne [...]

On a inclus cela comme un facteur parmi d'autres à prendre en considération lors de la détermination de la peine. Par conséquent, nous ne parlons pas seulement de ce type de poursuites.

Voyez le troisième paragraphe:

c) l'infraction a causé des dommages à un nombre élevé de victimes.

Qu'est-ce que cela signifie dans le contexte des fraudes sur les marchés financiers?

Ensuite:

d) le délinquant a indûment tiré parti de la réputation d'intégrité dont il jouissait dans la collectivité.

Si vous conjuguez cela avec la protection des dénonciateurs — il n'est pas nécessaire que le dénonciateur soit crédible; ce pourrait être simplement un blagueur — ce projet de loi constitue un empiètement sur le plan pénal. Le gouvernement vous a déclaré hier qu'il n'avait l'intention d'utiliser cette mesure que dans des circonstances restreintes; j'espère qu'il n'y aura pas d'autres audiences dans un an ou deux où il ajoutera «oui, mais...». C'est ce qui est arrivé avec le projet de loi C-36 sur la lutte au terrorisme. Voyez maintenant comment la loi est appliquée.

Le gouvernement est peut-être bien intentionné quand il dit qu'il s'agit d'une réaction aux scandales américains. Il ne dit pas que nous avons un problème particulier au Canada. À mon humble avis, le Code criminel fournit les outils pour lutter contre la fraude et la manipulation des opérations boursières. Pourquoi avons-nous besoin de ce projet de loi?

Si les gens commettent des actes frauduleux, ils seront poursuivis, qu'il s'agisse de négociateurs ou de sociétés. Très certainement, les organismes de réglementation du marché des valeurs mobilières de ce pays intentent des poursuites énergiques. Je crois qu'il a été difficile, pour l'industrie des valeurs mobilières,

trading task forces operating in this country. We do not need this proposed legislation. If you withdrew this bill, if you said, "Sorry, we will not continue because it is too vague," prosecutions will not stop. When we pick up the financial papers tomorrow, we will see another company prosecuted or insider trading prosecutions or traders prosecuted in this country. It is happening every day. Why do we need this?

Senator Massicotte: I am probably coming from the wrong starting point, as I am a business person. I still see too frequently people trying to pass on insider information, which, without this proposed legislation, is not even a criminal offence. If you look at the wise committee report, their solution was one commission, but they note in that report that there is a problem in capital markets with that kind of activity.

Perhaps my starting point is different from yours. I thought there was urgency. I think it is important for the credibility of capital markets to be firm about it. I am not convinced the status quo is acceptable. Maybe the solution is not the same.

Mr. Trudell: If you decide that the status quo is not acceptable and that this may be the vehicle, then we have to go to the next step. How far does this vehicle go? Is it too vague?

Do you understand what a "security" is when you look at this document? I do not. It is not defined. Do you understand what "insider information" is when you look at this document? It is not defined. You have to go to the securities statutes to find more detail.

What does the word "advisable" mean, as in "where a court considers it advisable"?

If we are to move into the capital markets with criminal prosecutions, and set up and fund the organizations to do it, surely the criminal legislation has to be held to a very high standard. I just express an opinion. I think that insider trading, capital market fraud, is a problem. I think it is being addressed on a daily basis by aggressive prosecutions. However, if the government feels that there are cases where the Canadian economy is at such risk that they have to get on board, and this is the bill that makes that possible, then say that.

This is very intrusive. The production orders are very intrusive. The production orders talk about acting on suspicion, as my friend Mr. Lomer has said, which we do not act upon, and then it goes on to talk about what the government says are "protections," for instance, for that third party who has been asked to produce things; and the protection is against self-incrimination in 487.016. Those documents, or anything they say, cannot be used against them. There is no derivative use protection. In other words, there is only use protection.

de décider s'il y aurait ou non un seul organisme de réglementation, mais il y a au Canada des groupes de travail sur les transactions d'initié. Nous n'avons pas besoin de ce projet de loi. Si vous le retirez, si vous dites: «Désolés, nous ne continuons pas parce qu'il est trop vague», les poursuites ne cesseront pas. Dans les journaux financiers de demain, nous lirons que telle autre entreprise est poursuivie, qu'il y a d'autres poursuites pour transactions d'initié, ou d'autres négociateurs qui sont poursuivis au pays. Il y en a tous les jours. Pourquoi avons-nous besoin de cela?

Le sénateur Massicotte: Je regarde probablement la situation par l'autre bout de la loupe, car je suis un homme d'affaires. Je vois encore trop souvent des gens qui essaient de transmettre des renseignements confidentiels, ce qui, sans ce projet de loi, ne constitue même pas une infraction pénale. Si vous examinez le rapport du comité, la solution proposée est d'avoir une seule commission, mais on peut aussi y lire que ce genre d'activités pose un problème sur les marchés financiers.

Ma perspective est peut-être différente de la vôtre. Je pensais qu'il y avait urgence. Je crois qu'il est important, pour assurer la crédibilité des marchés financiers, de nous montrer fermes. Je ne suis pas convaincu que le statu quo soit acceptable. Peut-être la solution est-elle différente.

M. Trudell: Si vous décidez que le statu quo n'est pas acceptable et que cette mesure pourrait être la bonne, alors nous devons passer à l'étape suivante. Jusqu'où ce projet de loi va-t-il? Est-il trop vague?

Ce document vous apprend-il ce qu'est une «valeur mobilière»? Non. Le terme n'est pas défini. Vous apprend-il ce qu'est une «position d'initié»? Ce n'est pas défini. Il faut consulter les lois sur les valeurs mobilières pour en savoir plus.

Que signifie le mot «indiquées», dans l'expression «que le juge de paix ou le juge estime indiquées»?

Si nous avons l'intention d'introduire des poursuites pénales sur le terrain des marchés financiers, et de créer et de financer des organismes pour le faire, alors les lois pénales doivent être formulées avec rigueur. C'est mon humble avis. Je pense que les transactions d'initié et les fraudes sur les marchés financiers représentent un problème. Je pense qu'on lutte déjà contre ce problème en intentant des poursuites énergiques. Mais si le gouvernement estime qu'il y a des cas où l'économie canadienne est à ce point vulnérable qu'il doit intervenir, et si ce projet de loi permet cette intervention, alors il faut le dire.

Cette mesure est très interventionniste. L'ordonnance de communication est très interventionniste. Il y est question d'agir sur de simples soupçons, comme mon ami M. Lomer l'a dit, ce qui ne se fait pas maintenant, puis il y est question de ce que le gouvernement appelle des protections, par exemple, pour les tiers à qui on a demandé de communiquer des renseignements. Puis, l'article 487.016 prévoit la protection contre les documents incriminants. Ces documents, ou toute déclaration de la part des dénonciateurs, ne peuvent pas être utilisés contre eux. Il n'y a pas de protection contre les usages connexes. En d'autres mots, seule la protection contre l'usage de la preuve existe.

For instance, in responding to an MLAT, a Mutual Legal Assistance Treaty request — that is, the response to some securities legislation — if someone comes forward, they get not only use immunity but also derivative use immunity. That is not in here. You can go in on suspicion and you can force a third party to produce materials, and then you only give them derivative use immunity?

This bill is causing serious problems. Someone said, “They will ask for a bank account number.” With the greatest of respect, they will not ask for a bank account number. This is the RCMP, and specific units will be looking for insider trading and capital frauds. They will not just ask for a bank account number. This bill does not just refer to banks. These specific production orders, in the government’s background paper, talk about foreign banks, credit unions, caisses populaires, life insurance companies, trust and loan companies, securities dealers, investment counsellors, foreign exchange dealers and casinos — where all the traders hang out, I presume. This is an expansive definition.

When the government says, “Look, we will not use this legislation to do anything except prosecute those very serious offences because the provincial regulators can do the rest,” with great respect, I do not think it will happen.

The Chairman: You are identified in our notes as being from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers. Is there a committee whose findings you are speaking about here, or are those your personal comments?

Mr. Lomer: The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers is a council of defence lawyers from across the country. Where there is a provincial organization, a strong, respected organization like the Criminal Lawyers’ Association of Ontario, a representative sits on the council. Where there is no organization, as in Nunavut, we have representatives across the country. When the government consults us, we are consulted to give a national voice. I am not speaking on behalf of every person who is a defence counsel across the country, but we represent the country from a national point of view.

The Chairman: As a group, you have addressed this particular bill?

Mr. Trudell: As best we can, but I must go back to the earlier comments. We have not been able to look at this bill in great detail, nor were we consulted on it. We offered to consult, in the early stages, on the corporate criminal liability, but we were not consulted.

Senator Angus: I wish to thank the witnesses for coming here this morning. Clearly, you are in love with this proposed legislation! I take it, Chairman, that this is the right debate that we are having here.

Par exemple, en réponse à une demande en vertu d’un traité d’entraide juridique — c’est-à-dire en application d’une loi sur les valeurs mobilières —, si quelqu’un se manifeste, il n’obtient pas seulement l’immunité contre l’usage de la preuve, mais aussi l’immunité contre les usages connexes. Ce n’est pas dans ce projet de loi. Vous pouvez agir à partir de soupçons; vous pouvez forcer un tiers à communiquer des documents et vous ne lui conférez que l’immunité contre les usages connexes?

Ce projet de loi soulève de graves problèmes. Quelqu’un a dit qu’on n’allait demander que des numéros de comptes bancaires. Bien humblement, on ne demandera pas que cela. C’est de la GRC qu’il s’agit, et certaines de ses unités dépisteront les cas de transactions d’initié et de fraude sur les marchés financiers. Elles ne se limiteront pas aux numéros de comptes bancaires. Ce projet de loi ne vise pas que les banques. Les ordonnances de communication dont il est question dans le document d’information du gouvernement visent des banques étrangères, des coopératives de crédit, des caisses populaires, des compagnies d’assurance-vie, des compagnies de fiducie et de prêts, des courtiers en valeurs mobilières, des conseillers en placements, des courtiers en devises et des casinos — où se tiennent tous les négociateurs, je présume. La définition est très large.

Quand le gouvernement dit qu’il a l’intention de n’utiliser cette loi que pour entamer des poursuites dans les cas d’infractions graves, car les organismes provinciaux de réglementation peuvent faire le reste, à mon humble avis, ça ne se passera pas ainsi.

Le président: Selon nos notes, vous faites partie du Conseil canadien des avocats de la défense. Vos commentaires rendent-ils compte des conclusions d’un comité ou sont-ils faits à titre personnel?

M. Lomer: Le Conseil canadien des avocats de la défense représente des avocats de tout le pays. Là où il existe un organisme provincial, un organisme dynamique et respecté comme la Criminal Lawyers’ Association, en Ontario, un représentant de cet organisme siège au conseil. S’il n’y a pas d’organisme, au Nunavut par exemple, nous avons des représentants de tout le pays. Quand le gouvernement nous consulte, c’est pour obtenir un point de vue pancanadien. Je ne parle pas au nom de chaque avocat de la défense du pays, mais nous représentons le pays dans une perspective nationale.

Le président: En tant qu’organisme, avez-vous étudié ce projet de loi?

M. Trudell: De notre mieux, mais je dois revenir à mes commentaires précédents. Nous n’avons pas pu examiner ce projet de loi à fond, et nous n’avons pas été consultés. Nous avons offert de donner notre avis aux premières étapes, à propos de la responsabilité criminelle des sociétés, mais nous n’avons pas été consultés.

Le sénateur Angus: J’aimerais remercier les témoins d’être venus ce matin. De toute évidence, vous raffolez de ce projet de loi! Je présume, monsieur le président, que nous touchons au cœur de la question.

You may not know all the background, but you keep saying that this is a reaction to Enron, and situations like that. It is much more complicated than that. In fact, this bill was tabled in the House of Commons on or about the same day as our report, which called for this type of legislation, was issued. I probably speak for most of the members of the committee — though its composition has changed — when I say that we do not think it goes far enough.

It concerns restoring investor confidence generally in the wake of a big meltdown. I heard you talking about corporate governance as I arrived slightly late this morning. Canada has been trying, not only in the federal forum but also in other fora — legislatures and so on — to find a way to deal with those people who are constantly beating the system. We all agreed unanimously in our report that one of the problems is that there is too much hanky-panky going on and we do not have the tools in legislation to deal with it. Furthermore, what tools we have are not really harsh enough. As Senator Massicotte said, it was not even a crime. It is a joke in Canada. We have had people from the IDA and the self-policing bodies of the securities industries themselves coming here and saying it is a joke. We have to put some teeth into it. The proposed legislation was not a response to our report because it was already in the works, namely, with Bill C-47 in Ontario, and its predecessor, of which it is an amendment. Basically, there is a need for tougher penalties and for deterrence.

I think you will find we are all basically on the same page in this committee on that. I am hearing things like, “Well, this is much too vague. If you are going to legislate, this is the wrong way to go. It may be unconstitutional.” That comment gets my attention. If we are to do it, we should get it right.

Do you not agree that it is a legitimate area for the government to legislate in, but in a Canadian way? If you want to talk about tough legislation, the penalties in Sarbanes-Oxley are 20 years. They are much more severe. Elliot Spitzer and the SEC say they still do not have the tools to catch the crooks. This is an effort to give the enforcers an opportunity to do something.

Do you not feel there is a need? I know you are criminal lawyers and you are defence lawyers, and you are defending the accused. Let us assume there will be tougher legislation. Why not this?

Mr. Lomer: When we were invited here, I was certainly aware of the proposed legislation. I looked at the substantive or policy aspects of it as being essentially a fait accompli. It appeared to me that was the direction it was going. There was not a lot that we could say that would influence you, and with some justification. I understand the public policy bases for the reasons and the concerns. However, I came here to try to say, “Do it right procedurally.” Do it right with respect to the warrant provision. There is no halfway house of suspicion, as I understand the law.

Vous ne connaissez peut-être pas tout le contexte, mais vous répétez qu'il s'agit d'une réaction à l'affaire Enron et à d'autres affaires semblables. C'est beaucoup plus complexe que cela. En fait, ce projet de loi a été déposé à la Chambre des Communes le jour même — ou les jours précédents ou suivants — où notre rapport recommandant l'adoption d'une loi de ce genre a été publié. J'exprime probablement l'opinion de la plupart des membres du comité — bien que sa composition ait changé — quand je dis que nous ne croyons pas qu'il va assez loin.

Il s'agit de rétablir la confiance des investisseurs à la suite d'une grave crise. Je suis arrivé un peu en retard et je vous ai entendu parler de gestion des entreprises. Le Canada essaie, pas seulement à l'échelon fédéral mais aussi à d'autres échelons — au sein des assemblées législatives notamment — de trouver un moyen de contrer les individus qui abusent constamment du système. Dans notre rapport, nous avons dit convenir unanimement que l'un des problèmes est qu'il y a trop de fricotage et que nous n'avons pas les outils pour y faire face. De plus, les outils à notre disposition n'ont pas la portée voulue. Comme l'a souligné le sénateur Massicotte, ce n'était même pas un crime. Au Canada, c'est une peccadille. Des représentants de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et d'organismes d'auto-réglementation de l'industrie des valeurs mobilières sont venus ici et ils nous ont dit que c'était une peccadille. Nous devons donner du mordant à la loi. La loi n'a pas été proposée en réponse à notre rapport; elle était déjà en voie d'élaboration, sous la forme du projet de loi C-47 en Ontario, et du projet de loi précédent, dont elle constitue un amendement. Essentiellement, nous avons besoin de peines plus lourdes et de mesures dissuasives.

Vous constaterez que le comité est unanime sur cette question. J'entends des commentaires comme «C'est trop vague. Si vous voulez légiférer, ce n'est pas le bon moyen. Cette mesure pourrait être inconstitutionnelle.» Ce commentaire attire mon attention. Si nous devons légiférer, nous devrions le faire correctement.

Ne convenez-vous pas qu'il est légitime pour le gouvernement de légiférer dans ce domaine, mais à la manière canadienne? Parlant de lois qui ont des dents, la loi Sarbanes-Oxley de 2002 prévoit des peines d'emprisonnement de 20 ans. Les sanctions sont plus lourdes. Pourtant, Elliot Spitzer et la SEC disent qu'ils n'ont toujours pas les outils pour arrêter les fraudeurs. Ce projet de loi tente de donner des moyens aux agents d'application de la loi.

Ne croyez-vous pas qu'il y a un besoin? Je sais que vous êtes des criminalistes et des avocats de la défense, que vous défendez les accusés. Supposons qu'il y aura bel et bien une loi plus stricte. Pourquoi pas celle-ci?

M. Lomer: Quand nous avons été invités à témoigner ici, je connaissais le projet de loi. Je considérais que sa substance, ou ses aspects réglementaires, représentaient un fait accompli. Il m'a semblé que c'était cette tournure que la situation prenait. Il n'y avait pas grand-chose que nous pouvions dire pour vous influencer, et c'est compréhensible. Je comprends sur quels principes de la politique publique vous appuyez vos raisons et vos préoccupations. Toutefois, je suis venu ici pour vous demander de respecter les règles de procédure. Faites en sorte

With respect to attempts to get at banking information under the commercial part, you may have problems, even though the government says it is limited. You still have "suspicion" being referred to with respect to the general production powers under clause 487.012, as opposed to clause 487.013, which contains the commercial powers.

Clause 487.013 talks about "assisting in the investigation." As I said, there is no halfway house, as I see it. I would be prepared to debate with officials of the Department of Justice as to whether there is one. If there is, it has not evolved. This may be the department's attempt to make it evolve by creating legislation that gets challenged, and eventually either stands or falls.

In response to your question, we understand what is driving this. From a private point of view, I understand that it is not such a bad thing to see insider trading in the criminal law as opposed to just in securities legislation. There is a different perception when it ends up in the Criminal Code, I agree. When you institute a 14-year maximum for frauds, which are, generally speaking, a non-violent crime, you have moved it up to a par with crimes like aggravated assault. Sexual assault is only a 10-year offence.

You have moved it up more than just incrementally; you have cranked it up a notch and I am not sure that it is now in the company of crimes that it should be. You have now moved it to the same level as dangerous driving causing death, which, to my way of thinking, is just another way of saying "manslaughter." That may be where, as a policy, you want to put it. It may be that serious.

If I may just backtrack for a minute, when I was talking about the million dollars as being an aggravating factor, that million dollars will end up being the line between conditional sentences and incarceration at some later stage. That is probably what will happen.

Senator Angus: We will not mind that.

Mr. Lomer: In terms of real aggravating factors, as I commented to Mr. Trudell, a million dollars, if it is the Royal Bank or the Bank of Montreal, is a line item. It may mean a cent or two off the share price. I am not denigrating that. However, if it is a hundred thousand dollars from an individual whose life savings were wiped out, that is a far more serious and aggravating factor to him than the million dollars to the bank.

Senator Angus: I do not want to interrupt your train of thought, but we are all readers of the national newspapers and we finally see it right on the front pages — and it had to be done in the States — a senior executive of one of our major banks, CIBC, being taken off in handcuffs for his role as an individual, albeit as an employee of the bank, in the mutual fund late-trading scandals. That was significant. Whether it is a million dollars or hundreds of millions, it is the device, the scheme, that was perpetrated, and thousands and thousands of widows and orphans who invested in mutual funds — not individually in the

que la disposition sur les mandats soit inattaquable. D'après moi, en droit, il n'y a pas de solution intermédiaire en ce qui concerne les soupçons. Quant aux tentatives pour obtenir de l'information bancaire en vertu du volet commercial de la loi, vous aurez peut-être des problèmes, même si le gouvernement dit que l'application est limitée. Il est encore question de présomption relativement à l'ordonnance de communication prévue à l'article 487.012, par opposition à l'article 487.013, qui décrit les pouvoirs dans le secteur commercial.

Dans l'article 487.013, il est question «d'utilité pour l'enquête». Comme je l'ai déjà dit, il n'y a pas de solution intermédiaire. Je serais prêt à en discuter avec les représentants du ministère de la Justice. S'il y en a une, elle n'a pas évolué. C'est peut-être un moyen pour le ministère de la faire évoluer en créant une loi qui sera contestée, et qui finira par tenir ou par être abandonnée.

En réponse à votre question, nous comprenons les motivations. Personnellement, je comprends qu'il n'est pas mauvais de soumettre les transactions d'initié au droit pénal plutôt que seulement aux lois sur les valeurs mobilières. La perception est différente quand il s'agit du Code criminel, j'en conviens. En prévoyant une peine maximum de 14 ans d'emprisonnement pour les cas de fraude — en général un crime non violent — vous mettez ce crime sur le même pied que les voies de fait graves. L'agression sexuelle n'entraîne qu'une peine de 10 ans.

L'augmentation des sanctions n'est pas minime; c'est une haute marche que vous leur faites monter, et je ne suis pas certain que la fraude soit de même nature que les autres crimes qui entraînent des peines aussi lourdes. Vous l'avez mis sur le même pied que la conduite dangereuse causant la mort qui, à mon avis, équivaut à l'homicide involontaire. C'est peut-être votre intention, en principe, de la mettre là. C'est peut-être grave à ce point.

Avec votre permission, j'aimerais revenir un peu en arrière, quand j'ai dit que la somme d'un million de dollars constituait un facteur aggravant, et que cette somme finira par distinguer les cas de peine avec sursis des cas d'incarcération. C'est probablement ce qui se produira.

Le sénateur Angus: Nous n'aurons pas d'objection.

M. Lomer: En ce qui concerne les circonstances aggravantes, comme je l'ai dit à M. Trudell, un million de dollars, pour la Banque Royale ou la Banque de Montréal, ce n'est qu'un poste budgétaire. Cela peut représenter un cent ou deux sur le prix des actions. Je n'en minimise pas la portée, mais s'il s'agit de 100 000 \$ pour un individu dont l'épargne de toute une vie s'est volatilisée, c'est une circonstance beaucoup plus grave pour lui que le million de dollars pour la banque.

Le sénateur Angus: Je ne veux pas vous faire perdre le fil de votre pensée, mais nous sommes tous des lecteurs assidus des journaux nationaux et nous l'avons enfin vu à la une — il fallait que ce soit aux États-Unis: un cadre supérieur d'une de nos grandes banques, la CIBC, arrêté, menottes aux poignets, pour son rôle en tant qu'individu, mais aussi en tant qu'employé de la banque, dans le scandale des opérations tardives sur les fonds mutuels. C'était une affaire importante. Qu'il s'agisse d'un million ou de centaines de millions de dollars, c'est le mécanisme, l'opération frauduleuse qui a été menée, et les milliers de veuves et

equity markets, but in this supposedly safe mutual fund — are wiped out. There is no law in Canada that could have been used to get those people. They had to get them in the States.

Mr. Lomer: I could not agree with you more. That would have been caught under two other aggravating factors, jeopardizing the financial health of the country and the victimization of many individuals.

I am trying to say that the million dollars is just an artificial threshold that may or may not have any application, when you can imagine quite easily cases involving amounts much lower than that that have serious repercussions for the individuals involved, and cases that involve a lot more than that do not. As an aggravating factor, it does not have what I would call the policy direction that tells your judiciary what you are thinking. It is an indicia, but it is not that helpful. It almost should be non-mitigating.

Senator Angus: In terms of not doing it right, and accepting that there is a strong appetite here in this town to get some tough laws on the books, I understand there were questions raised yesterday as to the constitutionality. I think one of you raised it. Am I right there? If so, what can we do to fix it so it will not be challenged as being unconstitutional?

Mr. Lomer: The simple thing to do is change “suspicion” to “reasonable grounds to believe.” That is probably the first and easiest thing. Once you do that, it is bullet proof, because that tracks the language coming out of our Supreme Court.

Senator Angus: I understand there was also a discussion on the whistle-blowing provisions. Again, if you read the national press, this current government has an appetite for pushing this among the list of bills they want to get through quickly before an election. They keep talking about the whistle-blower elements of it as opposed to insider trading. I can see why, in the current context. It would be nice to have an environment where people who know things feel comfortable about blowing the whistle.

Mr. Lomer: Again, I do not disagree, but imagine that you are working in a company where there is a rogue employee who does not have any information but persists in telling the authorities that he does. If you look at the bill as it has been drafted here, if you try to fire him or get rid of him because of his misbehaviour, you are likely to end up being charged. All you have to do to fix that is to say, “respecting an offence that the employee believes on reasonable grounds has been or is committed.” In other words, you have some objective lens through which to look at what the employee is saying. If he is really not making sense but just creating havoc for his employer, yes, the employer should be

d’orphelins qui ont investi dans les fonds mutuels — pas individuellement sur le marché des actions, mais dans ces fonds mutuels supposément sécuritaires — et qui voient leurs économies anéanties. Le Canada ne dispose d’aucune loi pour appréhender les fraudeurs de cet acabit. Il a fallu que ce soit les États-Unis qui s’en chargent.

M. Lomer: Je suis tout à fait d’accord avec vous. Deux circonstances aggravantes prévues dans le projet de loi se seraient appliquées: la mise en péril la stabilité financière du pays et les dommages causés à un nombre élevé de victimes.

Je veux seulement dire que le montant d’un million de dollars n’est qu’un seuil artificiel qui peut s’appliquer ou non. On peut imaginer facilement des cas impliquant des sommes beaucoup moins élevées qui peuvent avoir de sérieuses répercussions pour les personnes touchées, de même que des cas mettant en cause beaucoup plus d’argent. Comme circonstance aggravante, cela ne donne pas à notre système judiciaire une indication nette de ce que nous souhaitons faire. C’est un indice, mais ce n’est pas si révélateur que ça. Cela devrait presque figurer dans les circonstances atténuantes.

Le sénateur Angus: Pour ce qui est des lacunes à combler, et compte tenu de la volonté bien affirmée ici d’adopter des lois plus rigoureuses, des questions de constitutionnalité ont été soulevées hier. Je crois que c’est l’un d’entre vous qui l’a fait. Est-ce exact? Si tel est le cas, quels ajustements pouvons-nous apporter pour nous assurer que le projet de loi ne sera pas jugé inconstitutionnel?

M. Lomer: Il faut simplement remplacer la notion de soupçon par celle de motif raisonnable de croire. C’est probablement la chose la plus facile à faire. Une fois ce changement apporté, il n’y a plus aucun risque, parce qu’on s’aligne sur la terminologie utilisée par notre Cour suprême.

Le sénateur Angus: Vous avez également discuté des dispositions touchant la dénonciation. Encore là, si l’on en croit les médias nationaux, le gouvernement actuel veut placer ce projet de loi au rang de ceux qu’il souhaite voir adoptés rapidement avant une élection. On parle davantage des dispositions touchant la dénonciation que de celles se rapportant aux délits d’initiés. Je peux comprendre pourquoi dans le contexte actuel. Il serait bon de vivre dans un environnement où les gens qui savent des choses n’ont pas à craindre de les divulguer.

M. Lomer: Je ne suis pas contre, mais imaginez un instant que vous travaillez au sein d’une entreprise comptant un employé malveillant qui ne dispose d’aucune information particulière, mais qui persiste à dire aux autorités qu’il a des renseignements à divulguer. En vous appuyant sur le projet de loi dans sa forme actuelle, si vous essayez de le congédier ou de vous en débarrasser en raison de son comportement, vous risquez de faire l’objet d’accusations. Pour régler la question, il suffirait de préciser que l’employé doit avoir des motifs raisonnables de croire qu’une infraction a été ou est en train d’être commise. Autrement dit, il faut se garder la possibilité d’effectuer une évaluation objective

entitled to fire him. If there is real substance to it, it certainly is something the courts litigate all the time. Reasonableness is our meat and potatoes.

Mr. Trudell: Senator, in Sarbanes-Oxley, under retaliation against informants, it has the words “truthful information.” That was in the government’s working paper. It may be that “truthful” was just left out as an oversight, but the word “truthful” put in before “information” covers it; and Sarbanes-Oxley has obviously covered it to deal with those situations where someone has a vendetta.

Senator Angus: This committee has been to Washington, and we have met Senator Sarbanes and Congressman Oxley. We have some understanding of the law and its legislative history. In a nutshell, as we understand it, they were working long before Enron on developing a good set of rules, regulations and punitive provisions to deal with this type of thing. Suddenly, they had to act more quickly. I assume the executive branch said, “Look, we have to have something that sends a signal,” and they may have gone too far. I do not know.

My question is, if we had Sarbanes-Oxley here in front of you, would you have the same criticisms?

Mr. Trudell: You mean would I be criticizing Sarbanes-Oxley?

Senator Angus: As being vague, as being too tough, as being not necessary, as being redundant to the criminal laws of the country and so on.

Mr. Trudell: I think that in the United States, those were some of the criticisms made when Sarbanes-Oxley was introduced, and those criticisms are still being made because some of the provisions of Sarbanes-Oxley are being tested, and they may have gone too far.

You were posing a question to us, “Do not you think we need teeth,” and at the risk of being asked to leave —

Senator Angus: No, no.

Mr. Trudell: — I say we do not need it. There was a catalyst in the United States, and this bill on corporate governance was being worked on for a long time by the Department of Justice, but the provincial securities regulators have been doing the same. You talk about someone walking out in handcuffs. As soon as a trader or a person of prominence is charged with a securities offence, and we can talk about names right now, they appear prominently in the press. The securities commission, the regulations and the provinces are getting tough. They have their own teeth. Okay, it is coming. I am not going to be the voice that says we do not need it, but I am the voice that says we do not need it.

Senator Angus: A voice of moderation.

des allégations de l’employé. Si ce que l’employé dit n’a aucun sens, mais vise uniquement à causer du tort à son employeur, alors l’entreprise devrait avoir le droit de le congédier. Comme toujours, ce seront les tribunaux qui devront déterminer si les allégations sont fondées. Le caractère raisonnable est une question que nous devons régler tous les jours.

M. Trudell: Sénateur, la loi Sarbanes-Oxley parle d’information véridique dans la section sur les représailles contre les dénonciateurs. C’est cette terminologie qui figurait dans les documents de travail du gouvernement. Le terme véridique a peut-être simplement été laissé de côté, mais il aurait été suffisant pour protéger nos arrières; il est de toute évidence utilisé dans Sarbanes-Oxley pour traiter les situations où un employé poursuit une vengeance personnelle.

Le sénateur Angus: Notre comité s’est rendu à Washington pour y rencontrer le sénateur Sarbanes et le congressman Oxley. Nous avons donc une bonne idée de la teneur de leur loi et du processus législatif suivi. En bref, nous avons pu comprendre que, bien avant l’affaire Enron, ils s’employaient à élaborer un ensemble efficace de règles et de dispositions punitives pour ce genre de délit. Les événements les ont obligés à accélérer les choses. Je suppose que les responsables du pouvoir exécutif leur ont dit qu’ils avaient besoin de quelque chose pour envoyer un signal et qu’ils sont peut-être allés trop loin. Je ne sais pas.

Je vous pose la question: Si nous étudions actuellement la loi Sarbanes-Oxley, formuleriez-vous les mêmes critiques?

M. Trudell: Vous me demandez si je serais critique à l’égard de Sarbanes-Oxley?

Le sénateur Angus: Vous pourriez dire qu’elle est trop vague, trop rigoureuse, inutile, qu’elle n’ajoute rien aux lois criminelles du pays, etc.

M. Trudell: Je crois que cela fait partie des critiques entendues lors de l’adoption de la loi Sarbanes-Oxley aux États-Unis. Ces critiques se poursuivent parce que quelques-unes des dispositions de Sarbanes-Oxley sont mises à l’épreuve, et on constate qu’on est peut-être allé trop loin.

Vous nous demandiez si nous pensions avoir besoin d’une loi qui a du mordant, et au risque de me faire expulser de la salle...

Le sénateur Angus: Non, non.

M. Trudell: ... Je dis que cette loi n’est pas nécessaire. Il y avait un catalyseur aux États-Unis et ce projet de loi sur la rigie d’entreprise était en chantier depuis longtemps déjà au ministère de la Justice, mais les responsables provinciaux de la réglementation sur les valeurs mobilières en font tout autant. Vous parlez de ce dirigeant appréhendé, menottes aux poignets. Dès qu’un courtier ou un intervenant d’importance est accusé d’une infraction, et nous pourrions citer des noms, il fait la manchette dans la presse. La commission des valeurs mobilières, les autorités réglementaires et les provinces sont de plus en plus sévères. Elles ne manquent pas de mordant. Ça s’en vient. Ce n’est pas à moi de dire que nous n’en avons pas besoin, mais je vais tout de même le dire.

Le sénateur Angus: C’est la voix de la modération.

Mr. Trudell: No, no. It has to be looked at very carefully to remove the vagueness, because otherwise, any prosecution under this will never come to fruition. The bill, in my respectful submission, is too vague and does not have the necessary protections.

Senator Angus: Meaning that in your mind, it could go much further than it is intended to go?

Mr. Trudell: I do not think it will be successful because it is too vague. It is too open to interpretation.

Senator Angus: It might not go anywhere in that regard.

Mr. Trudell: We talked about the vague clauses, and I do not know whether you want us to point out some.

Senator Angus: Please.

Mr. Trudell: I have already talked about the sentencing, the aggravating circumstances. It talks in (b) about the offence having the potential to adversely affect the stability of the Canadian economy. What does that mean? That is an aggravating factor. It has to be proved beyond a reasonable doubt in a criminal prosecution. In other words, if you as a prosecutor want to introduce an aggravating circumstance on sentence, you have to prove it beyond a reasonable doubt. How will they prove that?

Under non-mitigating factors, it says that the court shall not consider as mitigating circumstances the offender's skills or status or reputation in the community if those circumstances were relevant to, contributed to or were used in the commission of the offence.

It is very vague; what does it mean? Clause 382.1 states:

(1) A person is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding ten years who, directly or indirectly, buys or sells a security, knowingly using inside information that they...

What is a "security"? It is not defined. What is "inside information"? It is not defined.

Senator Massicotte: It is defined.

Mr. Trudell: It is defined in subclause 382.1(4), which states:

In this section, "inside information" means information relating to or affecting the issuer of a security or a security that they have issued, or are about to issue,...

That is vague.

(a) has not been generally disclosed; and

That is vague.

(b) could reasonably be expected to significantly affect the market price or value of a security of the issuer.

M. Trudell: Non, non. Il faut l'examiner à fond pour clarifier toutes les dispositions trop vagues. Sinon, il sera impossible d'intenter des poursuites en application de cette loi. À mon humble avis, ce projet de loi est trop vague et n'offre pas les protections nécessaires.

Le sénateur Angus: Voulez-vous dire par cela qu'il pourrait aller beaucoup plus loin que ce qui est prévu?

M. Trudell: Je ne crois pas qu'il sera efficace parce qu'il est trop vague. Il est trop ouvert à l'interprétation.

Le sénateur Angus: Il ne servira peut-être à rien alors.

M. Trudell: Nous avons parlé des dispositions trop vagues; je ne sais pas si vous souhaitez que nous en relevions quelques-unes.

Le sénateur Angus: Allez-y.

M. Trudell: J'ai déjà parlé de la détermination de la peine et des circonstances aggravantes. À l'alinéa b), il est question du cas où l'infraction pourrait nuire à la stabilité économique du Canada. Qu'est-ce que cela signifie? C'est une circonstance aggravante. Dans une poursuite criminelle, cela doit être prouvé hors de tout doute raisonnable. Autrement dit, si vous intentez une poursuite et souhaitez faire valoir cette circonstance aggravante pour la détermination de la peine, vous devez en établir la preuve hors de tout doute raisonnable. Comment établir cette preuve?

Dans la section sur les circonstances atténuantes, il est indiqué que le tribunal ne doit pas prendre en considération à titre de circonstance atténuante les compétences professionnelles, le statut ou la réputation du délinquant dans la collectivité, si ces facteurs ont contribué à la perpétration de l'infraction, ont été utilisés pour la commettre ou y étaient liés.

Tout cela est très vague; que veut-on dire exactement? L'article 382.1 se lit comme suit:

(1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans la personne qui, même indirectement, vend ou achète des valeurs mobilières en utilisant sciemment des renseignements confidentiels que, selon le cas [...]

Qu'entend-t-on par «valeurs mobilières»? Cela n'est pas défini. Qu'entend-t-on par «renseignements confidentiels»? Ce n'est pas défini non plus.

Le sénateur Massicotte: C'est défini.

M. Trudell: C'est défini dans le paragraphe 382.1(4):

Pour l'application du présent article, «renseignements confidentiels» entend des renseignements qui concernent un émetteur de valeurs mobilières ou les valeurs mobilières qu'il a émises ou se propose d'émettre [...]

C'est plutôt vague.

a) n'ont pas été préalablement divulguées;

C'est vague.

b) peuvent être raisonnablement considérées comme susceptibles d'avoir une influence importante sur la valeur ou le prix des valeurs de l'émetteur.

That is vague.

Senator Massicotte: It is largely the same definition that the security commissions are using.

Mr. Trudell: The Securities Act has specific examples and definitions. I would suggest that this is open to consideration of whether it could be tightened up and the terms we are talking about defined.

My colleague has mentioned the issue of suspicion. I want to refer you to the use of the word in 487.013 (5), which states:

The order may contain any terms and conditions that the justice or judge considers advisable in the circumstances, ...

What does "advisable" mean? There is much room for interpretation, and there are others.

The Chairman: I understand that you could point out many areas to us, but we will continue now with the questioning.

Senator Baker: "Low expectation of privacy," were the words of officials yesterday — information obtained via 487.13 had a low expectation of privacy. I am pretty sure those were the exact words. They did not say a "reasonable expectation of privacy" or a "high expectation of privacy," but they said "a low expectation of privacy."

I would like to ask you about clause 487.013, which states:

(1) ...the account number of the person named in the order or the name of the person whose account number is specified in the order, the status and type of the account, and the date on which it was opened or closed.

It says, "the status of the account." Would you say, in your experience and knowledge of case law, that the status of a bank account, the name, the number, type of account and the date on which it was opened or closed, would have a low expectation of privacy?

Mr. Lomer: It did not used to but it does now, apparently. It seems that from the point of view of the state participants, all of our financial records are an open book, even though, keep in mind, our filings under the Income Tax Act are still supposed to be guarded with a fairly high degree of privacy. When you combine this material with all the other identifiers, such as driver's licence, date of birth, et cetera, that they are entitled to get out of the file at the bank, you could not have a private bank account anywhere in this country, if this were to pass, because it would only require a police officer to say that he has a suspicion, and therefore, the information is no longer private.

C'est encore vague.

Le sénateur Massicotte: C'est à peu près la même définition qu'utilisent les commissions des valeurs mobilières.

M. Trudell: La Loi sur les valeurs mobilières comporte des définitions et des exemples précis. Je suggérerais que l'on envisage la possibilité de préciser ces dispositions et de mieux définir les termes dont nous parlons.

Mon collègue a évoqué la notion de soupçon. Je voudrais attirer votre attention sur la terminologie utilisée dans le paragraphe 487.013(5) qui se lit comme suit:

L'ordonnance peut être assortie des conditions que le juge de paix ou le juge estime indiquées [...]

Qu'entend-on par «indiquées»? Il y a beaucoup de possibilités d'interprétation, et je pourrais vous citer d'autres exemples.

Le président: Je constate que vous pourriez nous citer bien d'autres cas, mais nous allons reprendre nos questions.

Le sénateur Baker: Les témoins que nous avons entendus hier ont indiqué que les attentes quant à la protection des renseignements personnels étaient relativement faibles pour ce qui est des informations obtenues en application de l'article 487.13. Je suis à peu près sûr que c'est bien ce qu'ils ont dit. Ils n'ont pas parlé d'attentes raisonnables ou d'attentes élevées, mais bien d'attentes plutôt faibles quant à la protection des renseignements personnels.

J'aimerais vous poser une question au sujet de l'article 487.013 qui prévoit ce qui suit:

(1) [...] soit le numéro de compte de la personne nommée dans l'ordonnance soit le nom de la personne dont le numéro de compte est mentionné dans l'ordonnance, ainsi que l'état du compte, sa catégorie et la date à laquelle il a été ouvert ou fermé.

On parle de l'état du compte. À la lumière de votre expérience et de votre connaissance de la jurisprudence, croyez-vous que les attentes quant à la protection des renseignements personnels seraient plutôt faibles lorsqu'il est question d'un compte bancaire, du nom, du numéro de compte, du type de compte et de la date à laquelle il est ouvert ou fermé?

M. Lomer: Ce n'était pas le cas auparavant, mais il appert que la situation a changé. Il semble que l'État considère tous nos registres financiers comme un grand livre ouvert et ce même si, ne l'oublions pas, nos déclarations en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu sont encore censées être protégées par un degré assez élevé de confidentialité. Lorsque l'on combine ces renseignements avec les autres données d'identification, comme le permis de conduire, la date de naissance, etc., qui peuvent être obtenus de notre dossier à la banque, il deviendrait impossible, si ce projet de loi était adopté, d'avoir un compte bancaire privé dans ce pays parce qu'il suffirait qu'un agent de police ait un soupçon pour que ces renseignements soient divulgués.

Senator Baker: I understand. The explanation given by the officials was that this information would have a low expectation of privacy. As you know, for a warrant to violate section 8 of the Charter, there would have to be a reasonable expectation of privacy on the information that it is attempting to obtain.

Mr. Lomer: Correct.

Senator Baker: The department's explanation is that this information has as low expectation of privacy and therefore would not violate section 8 of the Charter, as you just claimed it would.

Mr. Lomer: I can think of wiretap cases in which the individuals indicate that they think their phone is being tapped and then the Crown attorney argues, "They have a low expectation of privacy." Eventually, if you tap everybody's phone, nobody will have any expectation of privacy with respect to phone calls. If you allow for interference in your private affairs by the state in this manner, then yes, it is a self-fulfilling prophecy. That is my point.

Senator Baker: Is this clause a violation of section 8 of the Charter, in your opinion?

Mr. Lomer: Yes, it is a violation.

Senator Baker: Would it be saved by section 1 of the Charter?

Mr. Lomer: — "demonstrably justified in a free and democratic society." The problem is that the societies where you see it demonstrably justified are not free and democratic.

Senator Baker: Yes or no.

Mr. Lomer: Section 1 is a tough hurdle for anybody trying to justify legislation. It is not in violation 99 per cent of the time. If it were in violation, the justifications would be very difficult.

Senator Baker: I will ask Mr. Trudell about the case of *R. v. Hurrell*, 2002. Were you the lawyer? The Court of Appeal of Ontario last year struck down section 117.041 of the Criminal Code. I believe, Mr. Lomer, that you, or somebody related to you, were involved when SIT was struck down 15 years ago.

Mr. Lomer: Constructive murder provisions. I only remember the old numbers.

Senator Baker: It was 15 years ago. You do know what you are talking about when you say "reasonable grounds to believe," Mr. Trudell. You were directly involved in these cases, so I have one last question: This committee is trying to do something and all senators at this table are in support of the intent of the proposed legislation.

Senator Angus: — except that it does not go far enough.

Le sénateur Baker: Je comprends. Les responsables ont donné comme explication que les attentes quant à la protection de ces renseignements seraient plutôt faibles. Comme vous le savez, pour qu'un mandat contrevienne à l'article 8 de la Charte, il faut qu'il y ait des attentes raisonnables quant à la protection des renseignements personnels que l'on tente d'obtenir.

M. Lomer: C'est exact.

Le sénateur Baker: Le ministère soutient que les attentes quant à la protection de la vie privée sont plutôt faibles pour ces renseignements et que l'article 8 de la Charte serait donc respecté, alors que vous venez de soutenir le contraire.

M. Lomer: Je me souviens de cas d'écoute électronique dans lesquelles les prévenus avaient indiqué que leur ligne téléphonique avait été mise sous écoute. L'avocat de la Couronne avait soutenu que les attentes quant à la protection des renseignements personnels étaient plutôt faibles dans ces cas. Il est bien évident que si l'on met sous écoute toutes les lignes téléphoniques, personne n'aura plus d'attente quant à la protection du caractère privé de ses appels. Si l'on permet à l'État de s'ingérer ainsi dans les affaires privées de tout le monde, il est bien évident qu'il pourra toujours invoquer l'argument des attentes relativement faibles. C'est ce que je voulais faire valoir.

Le sénateur Baker: Selon vous cette disposition contrevient-elle à l'article 8 de la Charte?

M. Lomer: Oui, tout à fait.

Le sénateur Baker: L'article 1 de la Charte ne permettrait-il pas malgré tout son application?

M. Lomer: ... «dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.» Le problème c'est que les sociétés dans le cadre desquelles la justification peut être démontrée ne sont pas libres et démocratiques.

Le sénateur Baker: Oui ou non.

M. Lomer: L'article 1 est un obstacle important pour quiconque essaie de justifier une disposition législative. Il n'y a pas infraction dans 99 p. 100 des cas. S'il y avait infraction, la justification serait très difficile.

Le sénateur Baker: Je veux poser une question à M. Trudell concernant l'affaire *R. c. Hurrell*, 2002. N'étiez-vous pas l'avocat? La Cour d'appel de l'Ontario a annulé l'an dernier l'article 117.041 du Code criminel. Je crois, monsieur Lomer, que vous-même, ou quelqu'un de votre entourage, avez été impliqué lorsqu'elle a été annulée il y a 15 ans.

M. Lomer: Les dispositions relatives au meurtre par imputation. Je ne me souviens que de l'ancienne numérotation.

Le sénateur Baker: C'était il y a 15 ans. Vous savez de quoi vous parlez lorsqu'il est question de motifs raisonnables de croire, monsieur Trudell. Vous étiez directement impliqué dans ces cas; j'aurais donc une dernière question. Notre comité essaie de faire progresser les choses et tous les sénateurs présents ici sont favorables à l'intention du projet de loi.

Le sénateur Angus: ... sauf qu'il ne va pas assez loin.

Senator Baker: One second, if I may. We support the proposed legislation. Is one of your major objections that these proposed changes to sections of the code have nothing to do with capital market fraud? For example, section 487.012 could be used for any offence.

Mr. Lomer: That is correct.

Senator Baker: Your objection is that it is not subject-specific? You talked about the federal government and how this is not like the Controlled Drugs and Substances Act, under which you can get a warrant specific to that. This bill has a general application. I ask you the final question: The justice must be satisfied, in the sworn statement, through application, information, oath in writing, reasonable grounds, that an offence is suspected to have been committed. In the information to obtain, a judge can suspect that an offence has been committed and this warrant issued. Do you believe that this clause will be judged to be, or may be, contrary to section 8 of the Charter?

Mr. Lomer: In my view, it certainly is arguable that it is not constitutional because it does not meet the threshold of reasonable belief.

Senator Baker: You will have judges reading that down and substituting "believe" for "suspect."

Mr. Lomer: Yes, senator, if you are lucky. Otherwise, they may strike it down, because that is not our job. That can happen as well. Reading down is sometimes difficult if it cannot be done in a clear and obvious fashion.

Senator Baker: It was just done one month ago in a case in British Columbia, which we raised yesterday in respect of section 492.2. Justice Halfyard struck down dial number recorder warrants in the British Columbia Supreme Court. Later, he agreed with the defence lawyer to read it down and substitute "belief" for "suspect," rather than eliminate the entire section.

Mr. Lomer: That happens, but are the legislators then abdicating the responsibility to pass constitutional legislation and not legislation that is on the cutting edge of prosecutorial benefit?

I ask that question because these are general application warrants that interfere with individuals' right to be left alone, absent an authority believing, on reasonable grounds, that they have committed a criminal offence. If they do not, should we not just say, "you have the right to be left alone," and not keep undermining it or challenging it to see whether the courts will uphold it or not — or read it down to what it should have been in the first place?

Le sénateur Baker: Un instant, si vous me permettez. Nous sommes favorables aux modifications législatives proposées. L'une de vos principales objections vient-elle du fait que les changements proposés aux articles du Code ne concernent en rien la fraude sur les marchés financiers? Par exemple, l'article 487.012 pourrait être invoqué pour n'importe quelle infraction.

M. Lomer: C'est exact.

Le sénateur Baker: Vous estimez que les dispositions ne sont pas assez ciblées? Vous avez parlé du gouvernement fédéral et de la distinction à faire avec la Loi réglementant certaines drogues et autres substances qui permet l'obtention d'un mandat spécifiquement délivré à cette fin. Le présent projet de loi est d'application générale. Je vais vous poser une dernière question. Un juge doit être convaincu, à la lumière de la déclaration sous serment, de la demande, de l'information disponible et du caractère raisonnable des motifs invoqués, qu'une infraction pourrait avoir été commise. Il peut alors émettre un mandat pour obtenir l'information nécessaire. Croyez-vous que cette disposition pourra être jugée comme allant à l'encontre de l'article 8 de la Charte?

M. Lomer: À mon avis, on pourra certes faire valoir qu'elle n'est pas constitutionnelle parce que l'exigence minimale du caractère raisonnable n'a pas été satisfaite.

Le sénateur Baker: Certains juges vont vouloir la modifier pour que l'on parle de «croire», plutôt que de «présumer».

M. Lomer: Oui, sénateur, dans le meilleur des scénarios. Sinon, un juge pourrait carrément l'annuler, parce que cela n'est pas notre travail. Cela pourrait se produire également. Il est parfois difficile de modifier une disposition lorsque les choses ne sont pas claires et précises.

Le sénateur Baker: Nous avons soulevé hier dans notre examen de l'article 492.2 un cas survenu il y a à peine un mois en Colombie-Britannique. À la Cour suprême de cette province, le juge Halfyard a supprimé des mandats pour obtenir un enregistreur de numéros signalés. Par la suite, il s'est entendu avec l'avocat de la défense pour revoir la loi et remplacer «présumer» par «croire», plutôt que d'éliminer l'article au complet.

M. Lomer: Ce sont des choses qui arrivent, mais les législateurs ne renoncent-ils pas alors à leur responsabilité d'adopter des lois de nature constitutionnelle, plutôt que seulement des lois qui garantissent des poursuites fructueuses?

Je pose la question parce qu'il s'agit de mandats d'application générale qui contreviennent au droit d'un individu d'être laissé en paix, à moins que les autorités n'aient des motifs raisonnables de croire qu'il a commis une infraction criminelle. Si tel n'est pas le cas, ne devrions-nous pas simplement dire: «vous avez le droit d'être laissé en paix» et cesser de miner ce droit ou de le contester pour voir si les tribunaux vont le confirmer ou non — ou modifier la loi une ramener à ce qu'elle aurait dû être au départ?

The Chairman: I should say that you have touched, at the end, on a point that we grapple with in the Senate — and in both legislatures — that goes far beyond cases of the Criminal Code, where somebody argues, “Well, we cannot pass this because it may be unconstitutional.”

I think our view collectively, as legislators, is that we pass what we believe should be. If we ran away every time and said, “What we really want to do is get an opinion from the court” before we passed a law, we would have reversed our function. We have developed a view as to what is the correct policy response. If, in the course of time, the courts have difficulty with that, then so be it.

If your suggestion is that we should, if we could, get an advisory from the court before we passed it to ensure it was okay, I think that would not be consistent with our responsibility.

Mr. Lomer: I take that as a given. However, I point out that you do have legislation, in the general warrant provision, that has been found to be constitutional, that has passed that test. Why would you not have proposed legislation that is congruent with existing legislation?

Senator Harb: I have two small points. When you were making your remarks, you brought up paragraph 380.1(b), and you were making the point that the offence already affected or had the potential to adversely affect the stability of the Canadian economy. You seemed to have stopped there. I think it is important to read the rest of the clause, because the test is not only “affecting the economy of Canada”; it is “or the financial system, or any financial market in Canada, or investor confidence in such a financial market.” The test is not just the effect on the Canadian economy — there are other elements thereafter. Do you agree with that?

Mr. Trudell: You are absolutely right that it continues. My point was that while the government suggested it will be used sparingly, if you read on, even just in that paragraph, it seems to me it will be used quite a lot.

Senator Harb: If it was “and,” then it might be the case. In light of the fact that there is “or,” then you have a wider net.

My second point is that you spoke quite a lot about “suspecting” and you raised that as a flag. Would you not agree that 487.012(3), which talks about conditions for issuance of an order, clearly states that:

Before making an order, the justice or judge must be satisfied on the basis of an *ex parte* application containing information on oath in writing, that there are reasonable grounds to believe that

Then you go to (a), which, to a large extent, deals with the notion of “suspect”; otherwise, you are presuming somebody is guilty before you proceed to prove that.

Le président: Il faut dire que vous avez abordé, à la fin, un point dont a débattu le Sénat — durant les deux législatures —, un point qui va bien au-delà des cas mettant en cause le Code criminel, soit l'idée qu'un projet de loi ne puisse pas être adopté parce qu'il pourrait être inconstitutionnel.

En tant que législateurs, nous sommes tous d'avis que nous adoptons ce que nous croyons devoir l'être. Si, chaque fois, nous esquivons nos responsabilités et nous en remettons aux tribunaux pour savoir s'il faut adopter une loi, il y aurait inversement des rôles. Nous nous sommes formé une opinion quant à ce qu'il convient de faire, sur le plan des principes. Si, au fil des ans, cela pose un problème aux tribunaux, tant pis!

Si vous proposez que nous consultations, si possible, la cour avant d'adopter le projet de loi pour en confirmer la constitutionnalité, je vous réponds que cela reviendrait à renoncer à nos responsabilités.

M. Lomer: C'est sûr. Toutefois, je vous ferai remarquer qu'il existe déjà des dispositions législatives générales concernant les mandats de perquisition, que leur constitutionnalité a été confirmée, qu'elles respectent ce critère. Pourquoi les dispositions du projet de loi à l'étude ne coïncideraient-elles pas avec celles de la loi en vigueur?

Le sénateur Harb: J'aurais deux points à faire valoir. Dans votre déclaration, vous avez mentionné l'alinéa 380.1(1)b). Vous avez dit qu'il fallait que l'infraction nuise déjà ou puisse nuire à la stabilité de l'économie canadienne. Vous semblez vous être arrêté là. Il importe, à mon avis, de lire la suite, parce qu'il n'est pas seulement question de nuire à l'économie canadienne; on inclut aussi le système financier canadien, des marchés financiers au Canada ou la confiance des investisseurs dans un marché financier au Canada. Le critère n'est pas seulement de savoir si l'infraction nuit à l'économie canadienne — il existe d'autres circonstances aggravantes. Êtes-vous d'accord sur ce point?

M. Trudell: Vous avez tout à fait raison de dire que le texte ne s'arrête pas là. Ce que je faisais valoir, c'est que, bien que le gouvernement ait laissé entendre que le recours à cette disposition serait rare, si vous poursuivez votre lecture, même s'il ne s'agit que de cet alinéa, vous constaterez comme moi que la disposition sera au contraire souvent invoquée.

Le sénateur Harb: Si le mot «était» employé, ce serait peut-être le cas. Cependant, comme le texte dit bien «ou», le risque est moins grand.

J'aimerais aussi mentionner que vous avez beaucoup parlé de présomption, une notion qui vous semble dangereuse. Ne seriez-vous pas d'accord avec moi pour dire que le paragraphe 487.012(3), qui concerne les conditions à remplir pour rendre une ordonnance, dispose clairement que:

Le juge de paix ou le juge ne rend l'ordonnance que s'il est convaincu, à la suite d'une dénonciation par écrit faite sous serment et présentée *ex parte*, qu'il existe des motifs raisonnables de croire que [...]

On passe ensuite à l'alinéa a) qui concerne dans une large mesure la notion de présomption, sans quoi, vous supposez au départ de la culpabilité avant d'en avoir fait la preuve.

Mr. Lomer: Senator, with respect, it does not track the language of 487.012, which is the general warrant provision, and which says that the judge must be satisfied by information on oath in writing that there are reasonable grounds to believe that an offence against this or any other act has been committed.

In other words, “is suspected” is not in the general warrant provision. The “is suspected” is only in this one provision.

Senator Harb: However, this is a by-product of the initial decision made by a judge, because a judge will not turn around and say, “I have information here coming from a whistle-blower; I do not believe he is coming forward with information.” Before the information will be considered, that employee will have to make a statement under oath. To that extent, and before you go any further, you have to have a reasonable belief that information is reliable, or ought to be reliable, before you take it to a judge.

I am trying to make the point that this issue came up before — the whole notion of whistle-blowing, whether or not we should have a component of that included in the Criminal Code. The parliamentary committee that dealt with that aspect of the Competition Act decided to include it in the Criminal Code because they felt that by including a penalty — notwithstanding how small it might be — an employer would come to the realization that he or she cannot take measures against an employee for speaking out on what is considered to be illegal in the operation of the business.

It also dealt with the second notion that an employee, at the same time, cannot come forward with information just because he wants to get at his employer; he must make a statement under oath. If you were to review the Competition Act, where this particular element was introduced, I think you would be satisfied that what we have here is not something out of the ordinary. In fact, it is extremely necessary. If it was introduced elsewhere and seemed to be working — and nobody in the community has raised any concerns about it — I believe that aspect of it should work here.

From my perspective as a member of this committee, I think if we were to achieve that component alone, it would be a deterrent. It will not solve the problem, because a crook will commit a crime notwithstanding anything — it does not matter what sort of law you introduce. However, introducing a deterrent will go a little further in restoring some of the confidence that the community so very much needs.

Mr. Lomer: I am not sure I understand exactly; I think there are two different issues.

With respect to the whistle-blowing, the main concern that we are evincing here is with respect to the reasonableness or truthfulness of the material that is being brought forward by the employee. Absent that, you are suggesting — as I understand it — that the oath the employee takes will be a substitution for the reasonableness or truthfulness.

M. Lomer: Sénateur, sauf votre respect, le libellé ne coïncide pas avec celui de la disposition 487.012, c'est-à-dire avec celle qui concerne les mandats de perquisition et selon laquelle il faut que le juge soit convaincu sur la base d'informations fournies sous serment et par écrit qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à cette loi ou à une autre a été commise.

En d'autres mots, il n'est pas question de présumer, dans la disposition générale concernant les mandats. L'expression ne se retrouve que dans cette seule disposition.

Le sénateur Harb: Il s'agit toutefois d'un des effets secondaires de la décision initiale d'un juge, car un juge n'affirmera pas qu'il a reçu d'un dénonciateur de l'information qui le porte à croire que tous les renseignements ne lui sont pas communiqués. Avant d'en arriver là, il faut que l'employé fasse une déclaration écrite sous serment. C'est pourquoi, à ce stade, il vous faut un motif raisonnable de croire que l'information est fiable ou qu'elle devrait l'être avant de la communiquer au juge.

Ce que j'essaie de dire, c'est que la question a déjà été débattue — toute la notion de la dénonciation, à savoir s'il faudrait l'inclure dans le Code criminel. Le comité parlementaire qui s'est penché sur cet aspect de la Loi sur la concurrence a décidé de l'inclure dans le Code criminel parce qu'il estimait qu'en y prévoyant une amende — même si elle était dérisoire —, l'employeur se rendrait compte qu'il ne peut pas sévir à l'égard d'un employé qui dénonce des actes illégaux commis dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise.

On avait aussi débattu d'un second principe, soit que l'employé ne peut pas dénoncer son employeur simplement parce qu'il lui en veut. Il doit le faire par écrit et sous serment. Si vous vous reportiez à la Loi sur la concurrence, dans laquelle a été inclus cet élément particulier, vous seriez convaincu, je crois, qu'il n'y a là rien d'extraordinaire. En fait, la mesure est indispensable. Si elle a été incluse ailleurs et qu'elle semble efficace — nul n'a fait valoir de préoccupation à ce sujet —, elle devrait l'être tout autant dans le projet de loi à l'étude.

De mon point de vue en tant que membre du comité, si nous ne réussissons que cela, ce serait déjà cela de pris. Cette seule mesure ne règlera pas le problème, parce que rien n'arrêtera l'escroc, quelle que soit la loi adoptée. Toutefois, l'introduction d'un moyen dissuasif permettrait de rétablir un peu la confiance qui fait si cruellement défaut à ce milieu.

M. Lomer: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris. Nous parlons de deux questions différentes, je crois.

En ce qui concerne la dénonciation, la principale préoccupation que nous faisons valoir est le caractère raisonnable ou véridique de l'information qui est communiquée par l'employé. Si l'information n'est pas raisonnable ou véridique, vous laissez entendre, si j'ai bien compris, que la déclaration sous serment que fait l'employé en fait foi.

In my submission, you are probably better off, frankly, having an objectively verifiable test as opposed to the fact that an oath was administered. That would be my comment with respect to that.

I am not sure how that relates to your commentary with respect to 487.012, because we are still talking about suspicion of an offence being committed when you have to establish that you have a reasonable belief that there was an offence before you get the warrant.

Senator Harb: That is exactly my point; and that information could have come from an employee who worked for a company, or it could have come from other sources. I gave the example of that information coming from an employee, so I want to hit two birds with one stone and make the case that it came from an employee who worked for a corporation, and who would have to make a statement under oath.

Mr. Lomer: In my view, if you use the words “or is suspected to have been committed” in there, you are attenuating the test that has been used, both in the general warrant provisions and as was cited with approval in *Hunter v. Southam* and many cases since then — that you look at the reasonableness of the official's belief to determine whether or not a warrant should have been issued.

As soon as you start putting in words like “is suspected to have committed an offence,” you are not complying with the law, as I understand it, in terms of the execution of search warrants; and every attenuation runs the risk of being a section 8 violation of the Charter. You certainly make it arguable. You then have to ask yourself: Is it that necessary?

The Chairman: If there is nothing further, thank you very much, gentlemen. We appreciate your coming. As you leave, if there is anything that you forgot about, that you wish you had said, get it to our clerk by the end of the day. We always give you that opening.

Mr. Trudell: We are grateful for the opportunity to consult on this bill. If we have been helpful at all with some of the provisions, then that is great.

The Chairman: Thank you. Would someone like to ask questions of Ms. Klineberg or Mr. Wong, who appeared yesterday on this bill?

Mr. Wong, would you comment on what you have heard, and then we can take it from there?

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: I might as well start, since a lot of this discussion surrounded the production orders, clause 487.013 and the lower standard of reasonable grounds to suspect that the information will be helpful in an investigation.

J'estime pour ma part qu'il vaut probablement mieux, à vrai dire, avoir un critère qu'il est possible de vérifier objectivement que de se fier au simple fait que la déclaration a été faite sous serment. Voilà ce que j'en pense.

Je ne suis pas sûr du lien avec ce que vous avez dit au sujet de l'article 487.012, car il est toujours question de présumer qu'une infraction est commise alors qu'il faut établir que vous avez des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction avant d'obtenir le mandat.

Le sénateur Harb: L'information aurait pu venir d'un employé qui avait travaillé pour l'entreprise ou d'autres sources. J'ai donné l'exemple d'information fournie par un employé. J'aimerais donc faire d'une pierre deux coups et dire qu'elle venait d'un employé qui avait travaillé pour une personne morale et qui aurait à faire une déclaration sous serment.

M. Lomer: Si vous utilisez les mots «ou est présumée avoir été commise», vous assouplissez le critère utilisé tant dans les dispositions générales visant les mandats que dans *Hunter c. Southam* et de nombreuses autres causes entendues depuis lors — qu'il faut s'interroger sur le caractère raisonnable de la demande avant de décider s'il faut rendre une ordonnance.

Dès qu'on commence à parler d'une infraction «présumée avoir été commise», on ne respecte pas la loi, telle que je la conçois, pour l'exécution de mandats de perquisition; et chaque assouplissement du critère risque d'enfreindre l'article 8 de la Charte. Vous en faites certes une cause défendable. Il faut alors se demander si c'est vraiment nécessaire.

Le président: S'il n'y a plus de question, messieurs, le comité vous remercie énormément. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris la peine de venir. Avant votre départ, j'aimerais que vous sachiez que si vous avez oublié de mentionner quelque chose, si un autre point vous vient à l'esprit, vous avez toute la journée pour le communiquer au greffier. Nous offrons toujours cette possibilité à nos témoins.

M. Trudell: Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris la peine de nous consulter au sujet du projet de loi à l'étude. Nous nous estimons heureux si nous avons pu vous être utiles en quoi que ce soit avec certaines des dispositions.

Le président: Je vous remercie. Quelqu'un a-t-il des questions à poser à Mme Klineberg ou à M. Wong, qui ont comparu hier au sujet du projet de loi à l'étude?

Monsieur Wong, avez-vous des observations à nous faire au sujet de ce que vous avez entendu avant que nous poursuivions?

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada: Autant commencer, puisqu'une grande partie de l'actuel débat gravite autour des ordonnances de communication, par l'article 487.013 et la norme moins rigoureuse que représentent des motifs raisonnables de présumer que l'information sera utile à l'enquête.

I would have to disagree with my colleague from the Criminal Lawyers' Association of Ontario. Although *Hunter v. Southam* was the leading case at the time from the Supreme Court 20 years ago, there have been a number of important cases dealing with a person's expectation of privacy that have varied that decision. A sliding scale has developed over the past 20 years. One of the leading cases is *Plant*. That dealt with hydro records, and the court developed a test that talks about core biographical information. If the information did not contain core biographical information, it did not meet the *Hunter v. Southam* standard and would not require reasonable grounds to believe. Half a dozen important cases have varied *Hunter v. Southam* since then.

Also, I think both Mr. Lomer and Mr. Trudell touched upon the standard of reasonable grounds to suspect that a crime has been committed as not being appropriate, and we should look at section 47.01, which is the general warrant scheme in the Criminal Code. When I say "general," I do not mean that that is the one that is usually used. I mean "general" in that it is a global provision when no other warrant in the code works. A very high standard has to be met in order to use that because the Parliament has decided that that is the way it should be. If we have not provided for it specifically, then we have to meet this high test if we want to do something different from what is provided for in the code generally.

We likened the standard to a wiretap authorization, which is the absolute highest standard in the Criminal Code.

The production order in subclause .012 mirrors exactly what is in a regular search warrants scheme, which is section 487, and if you read through the provisions of that section, it matches almost word for word what that scheme says.

Those are my comments. If I think of something else, I will jump in after Ms. Klineberg finishes her comments.

The Chairman: Ms. Klineberg, what will you deal with?

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: I will deal with other points.

The Chairman: Are you specific on this point, Senator Baker?

Senator Baker: Yes, I am specific. The witness referred to *Plant*, and what he has just said about the electricity records is correct. However, I will read one sentence to him from *Schreiber v. Canada*, 1998, Supreme Court of Canada: "Banking information, unlike electricity records, does reveal intimate personal details about an individual including financial

Je ne suis pas d'accord avec ce qu'a dit mon collègue de la Criminal Lawyers' Association of Ontario. Bien que la décision rendue dans l'affaire *Hunter c. Southam* ait représenté un arrêt-clé de la Cour suprême il y a 20 ans, plusieurs décisions importantes traitant des attentes en matière de vie privée et ayant modifié cet arrêt ont été rendues depuis. Une espèce d'échelle mobile a été élaborée au cours des vingt dernières années. Une des affaires marquantes a été l'arrêt *Plant*. Il mettait en cause la consultation des dossiers informatisés de consommation d'électricité, et la cour a élaboré un critère portant sur un ensemble de renseignements biographiques d'ordre personnel. Si l'information ne renfermait pas cet ensemble de renseignements biographiques, elle ne satisfaisait pas à la norme fixée dans *Hunter c. Southam* et n'exigerait donc pas qu'il y ait des motifs raisonnables de croire. Une demi-douzaine de causes importantes a depuis lors modifié le principe énoncé dans *Hunter c. Southam*.

Par ailleurs, MM. Lomer et Trudell ont tous deux estimé que la norme selon laquelle il doit y avoir des motifs raisonnables de présumer qu'un crime a été commis n'était pas pertinente, et il faudrait se reporter à l'article 47.01 du Code criminel, qui porte sur le cadre général de délivrance de mandats. Quand je dis «général», je ne parle pas de la disposition habituellement invoquée. Le mot désigne plutôt le fait qu'il s'agit d'une disposition globale invoquée quand l'émission de tout autre mandat prévu dans le code est inefficace. Il faut satisfaire à une norme très élevée pour pouvoir y recourir parce que le Parlement l'a voulu ainsi. Si nous n'avons pas prévu la situation expressément, alors il faut satisfaire à ce critère élevé si nous voulons prendre des mesures qui ne sont pas en règle générale prévues dans le code.

Nous avons élaboré une norme qui se rapproche de celle qui est utilisée pour autoriser les tables d'écoute, soit de la norme la plus rigoureuse du Code criminel.

L'ordonnance de communication prévue à l'article .012 est une reproduction exacte de ce qui est prévu comme disposition générale pour les mandats de perquisition, soit l'article 487, et si vous en lisez bien les dispositions, vous verrez qu'elle correspond mot pour mot à ce qui y est prévu.

Voilà ce que j'avais à dire. Si autre chose me vient à l'esprit, je vous en ferai part quand Mme Klineberg aura fini de faire ses observations.

Le président: Madame Klineberg, de quoi allez-vous nous parler?

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada: Je vais parler d'autres points.

Le président: Votre question concernait-elle particulièrement ce point, sénateur Baker?

Le sénateur Baker: Oui. Le témoin a mentionné l'affaire *Plant*, et ce qu'il a dit au sujet des dossiers de consommation d'électricité est tout à fait juste. Toutefois, j'aimerais lui lire une phrase de l'arrêt rendu par la Cour suprême en 1998 dans l'affaire *Schreiber c. Canada*: «Contrairement aux dossiers de consommation d'électricité, les renseignements bancaires révèlent des détails

status..." Therefore, what we are talking about in Bill C-13 is banking information, the status of a bank account. Would you not agree that whereas you are correct about the electricity records, the expectation of privacy in respect of banking records, according to the Supreme Court of Canada in 1998 in *Schreiber*, is of a higher order? I realize it is arguable, Mr. Chairman, but I do not think it is correct to say that something has been established in *Plant* that would affect banking records.

Mr. Wong: Senator Baker, you piqued my curiosity last night, and I did some extra reading on a case called *Eddy*, the Newfoundland case.

Senator Baker: One phone call to the bank manager, right?

Mr. Wong: Yes. The court held that there was a substantial expectation of privacy on one's individual financial position and the activity in one's bank accounts, including whether financial transactions occurred on a certain day.

This is not what proposed section 487.013 does. When we talk about status, we are not talking about how much money is in the account. "Status" indicates whether the account is open or closed.

Senator Baker: *Eddy* concerned just the bank account number in order to ground a search warrant to get the information from the bank. That is our *R v. Eddy*.

Mr. Wong: The court had the reasonable expectation of privacy. It is that information, the transactions, and not the information as to whether or not the account existed.

Senator Baker: That is right, but the use of that in grounding the search warrant to get the information, according to the Supreme Court of Canada — Sopinka — is a violation.

Mr. Wong: That is why we need proposed section 487.013, because it is the threshold to get that information, to get the warrant to obtain the information on which you do have an expectation of privacy.

The Chairman: Are there any other questions? I will not invite the witnesses back because we do not have 8 or 10 hours, and that is my minimum estimate of what would be required.

Senator Moore: I have one short question. When we talk about low expectancy or high expectancy, that is in the opinion of whom?

Mr. Wong: Sorry, Senator Moore. I did not catch your question.

personnels sur la personne visée, notamment sa situation financière [...]» Par conséquent, ce dont il est question dans le projet de loi C-13, c'est d'un renseignement bancaire, de l'état d'un compte bancaire. Ne seriez-vous pas d'accord pour dire que, bien que vous ayez raison au sujet des dossiers de consommation d'électricité, les attentes en matière de vie privée concernant les dossiers bancaires, selon l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada en 1998 dans l'affaire *Schreiber*, sont plus élevées? Je me rends compte que le point est discutable, monsieur le président, mais il est incorrect de dire que l'arrêt rendu dans l'affaire *Plant* énonce un principe qui concerne les dossiers bancaires.

M. Wong: Sénateur Baker, vous avez piqué ma curiosité hier soir. J'ai donc décidé de faire d'autres lectures, notamment au sujet de l'affaire *Eddy*, survenue à Terre-Neuve.

Le sénateur Baker: Un simple appel au directeur de banque, n'est-ce pas?

M. Wong: Oui. La cour a soutenu qu'il existait de fortes attentes en matière de vie privée concernant la situation financière d'une personne et l'activité dans ses comptes bancaires, y compris de savoir si des transactions financières avaient eu lieu un jour donné.

Ce n'est pas ce qu'envisage l'article 487.013 proposé. L'«état du compte» n'est pas synonyme de solde. Par «état», il faut entendre de savoir si le compte est ouvert ou fermé.

Le sénateur Baker: Dans l'affaire *Eddy*, on avait simplement voulu obtenir le numéro de compte bancaire en vue de documenter la délivrance d'un mandat de perquisition obligeant la banque à communiquer de l'information. Voilà de quoi il est question dans *R c. Eddy*.

M. Wong: La cour a confirmé les attentes raisonnables en matière de vie privée. Ce sont ces renseignements, les transactions, qui sont protégés, plutôt que le fait de savoir si le compte existe ou pas.

Le sénateur Baker: C'est juste, mais le recours à cet article pour motiver la délivrance d'un mandat de perquisition en vue d'obtenir ces renseignements, d'après la Cour suprême du Canada, c'est-à-dire du juge Sopinka, est une atteinte à la vie privée.

M. Wong: C'est pourquoi nous avons besoin de l'article 487.013 proposé, parce qu'il fixe le seuil au-delà duquel on peut obtenir de l'information, on peut obtenir la délivrance du mandat permettant d'obtenir les renseignements au sujet desquels il existe effectivement des attentes en matière de vie privée.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Je n'inviterai pas les témoins à revenir parce que nous ne disposons pas de huit ou de dix heures, le minimum qu'il nous faudrait, selon moi, pour vider la question.

Le sénateur Moore: J'ai une brève question. Quand on parle d'attentes élevées ou d'attentes faibles, qui en décide?

M. Wong: Sénateur Moore, je suis désolé, mais je n'ai pas saisi le sens de votre question.

Senator Moore: You mentioned yesterday, and today, that there have been questions about low expectancy and high expectancy. In whose estimation would that be?

Mr. Wong: The way we develop laws at the Department of Justice is that we have orders from cabinet on a specific area, as you know. In criminal law we have the prime drafting responsibility, but all laws that are drafted at the Department of Justice are also vetted through our human rights law section. They are the Charter experts. In their estimation, this law meets the standard and has a low Charter risk in terms of being overturned.

That is based on their analysis of all the case law. Because of the case law out there, such as the *Plant* decision, *Wise*, *Wong*, all these other decisions that vary the Hunter-Southam test, this formulation and these provisions are concrete, and the information that we are seeking does in fact have a low expectation of privacy.

Senator Moore: Low expectation in the estimation of the Department of Justice, not the citizen?

Mr. Wong: This is based on case law, too. It is not pulled out of the air, and we say this is what Canadian citizens should agree to. It is what has been developed in the courts over the last 25 years.

Senator Moore: I thought that a Canadian citizen would think that his or her bank account information would be pretty private and not something that would fit into a low-expectancy category. Maybe I am wrong.

Mr. Wong: We are not saying that it does not have an expectation of privacy because it does, but it has a lower expectation of privacy than the actual financial records, your transactions. The fact that you have a bank account at a certain bank has a lower expectation of privacy than all the transactions that occur in that bank account. You can access those transactions through a regular warrant when there are reasonable grounds to believe that a crime has been committed, but to get that information you need the threshold information that will allow you to build your case in order to get that regular warrant.

The Chairman: I am just curious, but every time you write a cheque, you are giving away the fact that you have a bank account, what kind of account it is and where it is, because that is all on the cheque.

Senator Baker: It does not give you the status of the account, though.

The Chairman: No, but they are not seeking the status of the account.

Senator Baker: Oh, yes, it is in the proposed legislation, the status of the account, right?

The Chairman: No. This is what I want to get clear: the information that we all give to the world every time we write a cheque.

Le sénateur Moore: Vous avez mentionné hier et aujourd'hui encore que des questions se sont posées au sujet des attentes élevées et des attentes faibles. Qui en jugerait?

M. Wong: Les lois sont rédigées au ministère de la Justice en fonction des ordres reçus du Cabinet sur une question particulière, comme vous le savez. En droit pénal, nous assumons la principale responsabilité de rédiger la loi, mais toutes les lois qui sont rédigées au ministère de la Justice doivent aussi recevoir l'aval de notre Section des droits de la personne, là où se trouvent les experts de la Charte. Selon eux, la loi à l'étude satisfait à la norme et risque peu d'être invalidée en raison de la Charte.

Leur analyse se fonde sur toute la jurisprudence. En raison de cette jurisprudence qui comprend l'arrêt *Plant*, l'arrêt *Wise*, l'arrêt *Wong*, toutes ces autres décisions qui ont modifié le critère établi dans *Hunter-Southam*, le libellé et les dispositions sont concrets et les renseignements que nous souhaitons obtenir font l'objet en fait de faibles attentes en matière de vie privée.

Le sénateur Moore: De faibles attentes selon le ministère de la Justice, non pas du particulier?

M. Wong: Cela aussi repose sur la jurisprudence. Le critère n'est pas inventé de toutes pièces, et nous affirmons qu'il s'agit là de ce que les Canadiens jugeraient acceptable. C'est le principe qui a été élaboré par les tribunaux au cours des 25 dernières années.

Le sénateur Moore: J'aurais cru qu'aux yeux d'un Canadien, les renseignements relatifs à son compte bancaire seraient plutôt privés, qu'ils ne cadreraient pas avec les renseignements relevant de la catégorie des faibles attentes. Je me trompe peut-être.

M. Wong: Nous ne disons pas qu'il n'y a pas d'attentes en matière de vie privée, car il y en a, mais les attentes sont certes plus faibles qu'en ce qui concerne les dossiers financiers réels, les transactions. Les attentes en matière de vie privée sont plus faibles à l'égard de l'existence d'un compte bancaire dans une certaine banque que toutes les transactions effectuées dans le compte. On peut obtenir l'information au sujet de ces transactions grâce à un mandat ordinaire quand il existe des motifs raisonnables de croire qu'un crime a été commis. Cependant, pour obtenir les renseignements, vous avez besoin d'un minimum d'information qui vous permettra de justifier la délivrance du mandat ordinaire.

Le président: Je suis simplement curieux. Chaque fois qu'on écrit un chèque, on dévoile qu'on a un compte bancaire, le genre de compte et où il se trouve, puisque tous ces renseignements figurent sur le chèque.

Le sénateur Baker: Cela ne vous donne pas l'état du compte, cependant.

Le président: Non, mais ils ne cherchent pas à connaître l'état du compte.

Le sénateur Baker: Oh, oui. Cela figure dans le projet de loi, l'état du compte, n'est-ce pas?

Le président: Non. Voilà ce que je veux vous faire comprendre. Il s'agit de l'information que nous communiquons au monde entier chaque fois que nous rédigeons un chèque.

Senator Moore: I am giving it to the person to whom I owe the money; I am not giving it to the world.

The Chairman: Your expectation of privacy on that information cannot be too high.

Senator Baker: The status of the account, S-T-A-T-U-S.

Senator Fitzpatrick: What is the definition of “status”?

Mr. Wong: It is not defined, but “status” tends to imply whether it is open or closed. If you write a cheque, the police can assume that you have an open account. It has nothing to do with the amount of money. There is case law out there that says that you need reasonable grounds to believe to get that sort of information — the *Eddy* case — your financial transactions, the amount of wealth you have.

When you read a bill like this you have to read it in the context of all the other jurisprudence out there. There is case law that says you require reasonable grounds to believe to obtain financial “status” as you are referring to it, Senator Baker, that is, your transactions and the amount of money you have, otherwise it has to be read down to say that “status of the account” means something other than that. What we intend here is just whether or not the account is open or closed.

The Chairman: Are there other questions?

Senator Baker: In other words, an RCMP officer cannot phone a bank right now and get your account number?

Mr. Wong: Depending on the practices and the relationship with the financial institution, in some jurisdictions they could.

Senator Baker: I understand your answer, because the officials yesterday, who are presumably in a higher position than you, said that you could do that without a warrant, that it is open to everyone.

Mr. Wong: There is other privacy legislation that impacts upon how police run their investigations, and one of them is the Personal Information Protection and Electronic Documents Act, which has put in some stipulations on when private corporations that are federally and provincially regulated can give out information.

Ms. Klineberg: I can deal with some of the vagueness issues raised by the witnesses.

On the insider trading offence, concerns were raised with respect to two terms that were not defined, one being “security.” We did contemplate putting in a comprehensive definition of “security” along the lines of what was in provincial securities regulations. It was a judgment call, but that was ruled out on the basis that we would end up with a Criminal Code that looked like a securities statute. It would have been a very lengthy definition, quite intricate and complicated, and the view was that the term

Le sénateur Moore: Je la communique à la personne à qui je dois l'argent, et non au monde entier.

Le président: Vos attentes en matière de respect de la vie privée ne sauraient être trop élevées en ce qui concerne cette information.

Le sénateur Baker: L'état du compte; É-T-A-T.

Le sénateur Fitzpatrick: Quelle est la définition de «état»?

M. Wong: Il n'y a pas de définition, mais par «état», on semble vouloir dire si le compte est ouvert ou fermé. Si vous rédigez un chèque, la police peut supposer que vous avez un compte ouvert. Cela n'a rien à voir avec la somme d'argent qu'il contient. Il existe une jurisprudence stipulant qu'il faut avoir des motifs raisonnables de croire pour obtenir ce genre d'information — l'affaire *Eddy* — c'est-à-dire les transactions financières, les sommes figurant dans le compte.

Il faut interpréter un projet de loi comme celui-là dans le contexte de l'ensemble de la jurisprudence. Or, selon la jurisprudence, il faut avoir des motifs raisonnables de croire pour obtenir l'«état» financier dont vous parlez, sénateur Baker, c'est-à-dire les transactions effectuées et l'argent disponible dans le compte; autrement, il faudrait en conclure que l'on entend autre chose par «état du compte». Ce que nous voulons savoir en l'occurrence, c'est simplement si le compte est ouvert ou fermé.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Baker: Autrement dit, à l'heure actuelle, un agent de la GRC ne peut téléphoner à une banque et obtenir votre numéro de compte?

M. Wong: Dans certaines provinces, c'est possible. Tout dépend des pratiques existantes et de la relation avec l'institution financière.

Le sénateur Baker: Je comprends votre réponse, mais hier, de hauts fonctionnaires qui, présument, occupent un poste plus élevé que vous, nous ont dit qu'il était possible d'obtenir ces renseignements sans mandat, que c'était une information accessible à tous.

M. Wong: Il existe d'autres lois sur la protection des renseignements personnels qui ont une incidence sur la façon dont les autorités policières effectuent leurs enquêtes, et l'une d'elles est la Loi sur la protection des renseignements personnels et des documents électroniques. Cette mesure renferme des dispositions précisant dans quelles circonstances des sociétés privées opérant sous régime fédéral et provincial peuvent fournir de l'information.

Mme Klineberg: Je peux traiter du fait que certains témoins reprochent à la mesure son caractère vague.

Pour ce qui est du délit d'inités, d'aucuns ont exprimé des préoccupations au sujet de deux termes qui ne sont pas définis dans la mesure, l'un d'entre eux étant «valeurs mobilières». Nous avons envisagé d'intégrer à la mesure une définition exhaustive de «valeurs mobilières» en nous inspirant de ce qui figure dans la réglementation provinciale à cet égard. C'est une question de jugement, mais nous avons décidé de nous abstenir de le faire car autrement, nous nous serions retrouvés avec un Code criminel

“security” by itself could be interpreted along the lines of what is in securities statutes. Nothing would prevent the court, when it interprets the criminal law, from looking to other applicable statutes to figure out what the term means.

We also believe that there is a definite zone where everyone knows what a security is. There may be a grey area at the borders, but that is also the case under securities regulations, which I think generally have non-exhaustive definitions of “securities,” so they will list from A to J what a security is, and then also allow possibly for anything else.

Even if we were to put in a non-exhaustive list along the lines of what is in the provincial regulations, there might still be a grey area that at some point the courts would have to look at. We thought that in this case, it would be simpler to go with the term and let the courts interpret it, as they will.

On the definition of “insider information,” as Senator Massicotte pointed out, there is a definition provided right in the offence. It does borrow heavily on the existing insider trading offences in securities statutes. There was no desire to reinvent the wheel. We decided to go with the same concepts that are familiar in these kinds of cases. It is not my understanding that provincial securities statutes do provide examples of what is insider information. I believe that that is something developed by the courts. Our view, in this case, would be that the courts could apply all of that securities jurisprudence to understand more fully the definition of “inside information” on each of the separate issues, such as what is generally disclosed, what could be a significant impact on the price of the share and questions such as those.

On the whistle-blower offence, another concern was raised that there is nothing that provides for the allegations to be truthful. I would think that “truthful” might be going a little too far, because if an employee does believe in good faith that something has gone on but it happens to not be true, that employee should still deserve the benefit of the protection.

In terms of whether “reasonable” should be included, the wording in the offence is that the employee believes an offence has been committed. I would suggest that if you believe an offence has been committed, chances are your belief is going to be based on some reasonable grounds. If it is not based on some reasonable grounds it is still a genuinely held belief, so the wording itself

ayant toutes les apparences d’une loi sur les valeurs mobilières. La définition en question aurait été fort longue, enchevêtrée et compliquée, et l’opinion qui a prévalu était que le terme «valeurs mobilières», en soi, pouvait être interprété en fonction de la législation relative aux valeurs mobilières. Rien n’empêche le tribunal, dans son interprétation du droit pénal, de consulter les autres instruments pertinents pour connaître la signification de l’expression.

À notre avis, il existe un champ sémantique défini qui fait que chacun sait ce que sont des valeurs mobilières. Il y a peut-être une zone grise marginale, mais c’est aussi le cas pour ce qui est des règlements visant les valeurs mobilières. D’ailleurs, généralement, ces règlements renferment des définitions non exhaustives de l’expression «valeurs mobilières». On y retrouve une liste de caractéristiques allant de A à J précisant ce que sont des valeurs mobilières, à laquelle on ajoute une disposition ouvrant la porte à pratiquement n’importe quoi d’autre.

Même si nous dressions une liste non exhaustive analogue à celles qui figurent dans la réglementation provinciale, il pourrait demeurer une zone grise que les tribunaux seraient appelés à interpréter à un moment donné. Nous avons pensé qu’en l’occurrence, il serait plus simple d’adopter cette expression et de laisser les tribunaux en faire l’interprétation, comme ils le feront de toute façon.

Pour ce qui est de la définition de «renseignements confidentiels», comme l’a fait remarquer le sénateur Massicotte, une définition est fournie lorsqu’il est question de l’infraction. Cette définition s’inspire largement de celle des délits d’initiés figurant dans les dispositions législatives régissant les valeurs mobilières. Nous n’avions absolument pas l’intention de réinventer la roue. Nous avons décidé d’adopter les mêmes concepts que l’on retrouve habituellement dans les cas de ce genre. Je ne pense pas que les dispositions législatives provinciales concernant les valeurs mobilières fournissent des exemples de ce que sont des renseignements confidentiels. C’est quelque chose qui est du ressort des tribunaux. En l’occurrence, nous avons jugé que les tribunaux pourraient faire appel à toute la jurisprudence entourant les valeurs mobilières pour comprendre pleinement la définition de «renseignements confidentiels» pour chacune des questions particulières, par exemple ce qui est généralement divulgué, ce qui risque d’avoir une forte incidence sur le prix de l’action, etc.

Pour ce qui est de l’infraction relative aux dénonciateurs, certains ont fait remarquer qu’il n’est pas mentionné que les allégations doivent être véridiques. Je pense que le terme «véridique» risque d’être un peu trop fort car si un employé croit de bonne foi que des activités répréhensibles ont eu lieu mais que cela se révèle faux, celui-ci devrait tout de même pouvoir bénéficier de protection.

Quant à savoir s’il convient d’inclure l’expression «a des motifs raisonnables de croire», le libellé de l’infraction précise que l’employé croit qu’une infraction a été commise. À mon sens, si vous croyez qu’une infraction a été commise, il y a de bonnes chances que votre conviction soit fondée sur des motifs raisonnables. Si elle n’est pas fondée sur des motifs

precludes an employee from making something up. That employee does not deserve the protection and does not have the protection under the statute, but the one who believes something has gone on that is unlawful does get the benefit.

The last comment I would make, in terms of the vagueness with respect to the aggravating sentencing factors, I would agree some of these might be difficult to prove, such as whether the offence had a significant impact on the market, but that is not necessarily admitting that no one understands what that concept means. What is intended is fairly clearly understood. If it can be proved or not in a given case will have to be determined, but even if it cannot be proved in a given case, it is not fatal to the proposed legislation.

These are merely indicators that the Crown can argue to try to influence the judge's decision on sentencing. They do not render difficult the prosecution of the offence itself. They are matters that speak to sentencing, and which are after the fact. If there is difficulty related to that, then other aggravating factors can be argued.

Senator Meighen: What about the comment concerning the utility, or the lack thereof, of the million dollars, which struck a chord with me? Where did you get that figure? Why is it not \$2 million or \$100,000? It really is unnecessary.

Ms. Klineberg: All arbitrary decisions are tough ones.

Senator Meighen: What was the point of putting it in?

Ms. Klineberg: We consulted with law enforcement on that particular issue. We think there is some utility to having a monetary figure there.

It should also be noted that the offence of fraud is split into two categories, under \$5,000 and over \$5,000. Under \$5,000 is a summary conviction offence. Over \$5,000 is an indictable offence. The penalties change is already built into the fraud offence, depending on the value of the fraud.

This is sort of another level of fraud. When you get over the next level, it is another indicator to the courts that the sentence should be higher. There is precedent in the code for distinguishing sentences based on value.

Picking that number is another judgment call. We consulted with law enforcement. They thought \$1 million was adequate.

Senator Meighen: However, there could be nine people whose life savings of \$100,000 could be wiped out and that would not qualify under the million dollars, would it?

raisonnables, cela demeure tout de même une conviction de bonne foi, de sorte qu'en soi, le libellé interdit à un employé d'inventer quelque chose de toutes pièces. Cet employé ne mérite pas la protection et n'aurait pas la protection prévue par la loi, mais une personne qui croit qu'une activité illégale a eu cours y a droit.

Mon dernier commentaire portera sur le caractère vague que l'on reproche aux facteurs aggravants aux fins de la détermination de la peine. Je conviens que certains pourraient être difficiles à prouver, notamment la forte incidence de l'infraction sur le marché, mais je n'irai pas jusqu'à dire que personne ne comprend ce que signifie ce concept. L'intention visée est assez évidente. Quant à savoir si les allégations en question peuvent être prouvées ou non dans une affaire donnée, cela reste à voir, mais même si elles ne peuvent être prouvées, cela ne traduit pas une déficience fondamentale du projet de loi.

Il s'agit simplement d'arguments que la Couronne peut avancer pour tenter d'influencer la décision du juge en matière de détermination de la peine. Ces facteurs ne rendent pas plus difficile la poursuite relative à l'infraction elle-même. Ce sont là des facteurs qui relèvent de la détermination de la peine et qui interviennent après coup. Si cela pose des difficultés, il est toujours possible d'invoquer d'autres facteurs aggravants.

Le sénateur Meighen: Qu'en est-il du commentaire qui a trouvé écho chez moi concernant l'utilité, ou l'inutilité, d'inclure le chiffre de un million de dollars? Où êtes-vous allé chercher ce chiffre? Pourquoi n'est-ce pas deux millions ou 100 000 \$? C'est vraiment inutile.

Mme Klineberg: Toutes les décisions arbitraires sont difficiles.

Le sénateur Meighen: Quel est l'intérêt de ce chiffre?

Mme Klineberg: Nous avons consulté les autorités policières sur cette question particulière. Nous pensons qu'il est d'une utilité quelconque d'inclure un certain montant.

Il convient aussi de noter que la fraude se divise en deux catégories, moins de 5 000 \$ et plus de 5 000 \$. Lorsqu'un montant de moins de 5 000 \$ est en cause, il s'agit d'une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Dans les cas où le montant est supérieur à 5 000 \$, il s'agit d'un acte criminel. La gradation au niveau de la peine est déjà intégrée dans l'infraction que constitue la fraude, selon sa valeur.

Il s'agit en quelque sorte d'une fraude d'un autre niveau. Lorsqu'on arrive au niveau supérieur, c'est un autre indice donné aux tribunaux que la peine devrait être plus sévère. Il existe dans le Code un précédent autorisant que l'on fasse une distinction au niveau des peines selon la valeur de l'infraction.

Le choix du montant est une autre décision arbitraire. Nous avons consulté à cet égard les autorités policières et celles-ci étaient d'avis qu'un million de dollars était une somme adéquate.

Le sénateur Meighen: Cependant, il pourrait arriver que neuf personnes ayant accumulé au cours de leur vie des économies de 100 000 \$ soient complètement lessivées. Leur cas ne satisferait pas au critère du million de dollars, n'est-ce pas?

Ms. Klineberg: If it defrauds multiple members of the public, and each one loses \$10,000, but altogether it is over \$1 million, I think that would still fit within the definition.

Senator Meighen: I have nine people, each of whom had savings of \$100,000, and they lost it all.

Ms. Klineberg: The other point I would make in terms of these aggravating factors is that it is an indication from Parliament as to what factors are or are not more blameworthy than others. If you are just below the \$1-million threshold, it does not in any way prevent the Crown from arguing this was \$900,000 and is pretty serious. No argument from the Crown is precluded. No other aggravating factors are precluded from being argued. It is somewhat arbitrary, but these factors are designed for Parliament to send a message to the courts.

Senator Meighen: Could you argue any one of the aggravating factors?

Ms. Klineberg: You can argue any, all, or others that are not codified here. There are a number that are developed in the case law. There are other aggravating factors located in section 718 of the code. Yes, it is definitely a non-exhaustive list.

The Chairman: I am getting the signal from Senator Meighen that he is satisfied.

If there is nothing else, I wish to thank our witnesses. This was helpful.

The committee adjourned.

Mme Klineberg: Si la fraude touche de nombreux citoyens et que chacun perd 10 000 \$ mais qu'au total cela dépasse le million, je pense que leur cas entrerait dans le cadre de la définition.

Le sénateur Meighen: Je parlais de neuf personnes ayant chacune des économies de 100 000 \$, et qui auraient tout perdu.

Mme Klineberg: Il y a autre chose que je voudrais dire au sujet des facteurs aggravants. C'est une façon pour le Parlement de signaler quels facteurs entraînent, ou non, un plus haut degré de culpabilité que d'autres. Si vous êtes juste sous la barre du million de dollars, cela n'empêche absolument pas la Couronne de faire valoir que 900 000 \$ ont été perdus et que c'est là un problème sérieux. La Couronne a tout le loisir de présenter les arguments qu'elle veut. Elle peut avancer tous les facteurs aggravants qu'elle veut; aucun n'est exclu. D'une façon un peu arbitraire, ces facteurs sont conçus pour permettre au Parlement d'envoyer un message aux tribunaux.

Le sénateur Meighen: Pourriez-vous avancer l'un ou l'autre des facteurs aggravants?

Mme Klineberg: Vous pouvez invoquer la totalité des facteurs ou un seul, ou même d'autres encore qui ne sont pas codifiés ici. Un certain nombre se trouve dans la jurisprudence. En fait, d'autres facteurs aggravants figurent à l'article 718 du Code. Il s'agit évidemment d'une liste non exhaustive.

Le président: Le sénateur Meighen me fait signe qu'il est satisfait.

S'il n'y a rien d'autre, je vais remercier nos témoins. Votre participation a été utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Wednesday, February 25, 2004

Officials from the Department of Justice Canada:

Mr. Donald K. Piragoff, Acting Assistant Deputy Minister,
Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Mr. William Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy;

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy.

Thursday, February 26, 2004

From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Mr. William M. Trudell, Chair.

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. Michael Lomer, Treasurer.

Officials from the Department of Justice Canada:

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy.

TÉMOINS

Le mercredi 25 février 2004

Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:

M. Donald K. Piragoff, sous ministre adjoint par interim, Division
de la politique en matière de droit pénal et de justice
communautaire;

M. William Bartlett, avocat-principal, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière
de droit pénal;

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de
droit pénal.

Le jeudi 26 février 2004

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

M. William M. Trudell, président.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. Michael Lomer, trésorier.

Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière
de droit pénal;

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de
droit pénal.





Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable RICHARD H. KROFT

Wednesday, March 10, 2004

Issue No. 2

Third and last meeting on:

Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code
(capital markets fraud and evidence-gathering)

INCLUDING:

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Application for Budget Authorization
for the fiscal year ending March 31, 2004 —
Special Study on Charitable Giving)

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code
(capital markets fraud and evidence-gathering)

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:

L'honorable RICHARD H. KROFT

Le mercredi 10 mars 2004

Fascicule n° 2

Troisième et dernière réunion concernant:

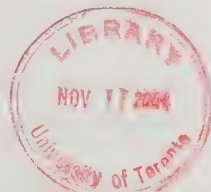
Le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel
(fraude sur les marchés financiers et obtention
d'éléments de preuve)

Y COMPRIS:

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Demande d'autorisation de budget pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 2004 —
Étude spéciale sur les dons de charité)

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
Le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel
(fraude sur les marchés financiers et obtention
d'éléments de preuve)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Richard H. Kroft, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kelleher, P.C.
* Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Rompkey, P.C.)	(or Kinsella)
Biron	Meighen
Chaput	Mercer
Harb	Moore
Hervieux-Payette, P.C.	Prud'homme, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Fitzpatrick (*March 9, 2004*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Massicotte (*March 9, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Richard H. Kroft

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kelleher, c.p.
* Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Rompkey, c.p.)	(ou Kinsella)
Biron	Meighen
Chaput	Mercer
Harb	Moore
Hervieux-Payette, c.p.	Prud'homme, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Fitzpatrick (*le 9 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Massicotte (*le 9 mars 2004*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 10, 2004

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:05 p.m., this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Chaput, Harb, Hervieux-Payette P.C., Kelleher P.C., Kroft, Meighen, Mercer and Moore (9).

Other senators present: The Honourable Senators Oliver and Plamondon (2).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee discussed a draft legislative budget.

It was moved by the Honourable Senator Moore, that the following budget application for the committee's study on issues dealing with charitable giving in Canada for the fiscal year ending March 31, 2004 be concurred in:

Professional and Other Services	\$ 5,250
Transport and Communications	0
All Other Expenditures	0
Total	\$ 5,250

The question being put on the motion, it was adopted.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 24, 2004, the committee continued its examination of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering).

WITNESSES:

From the Ontario Securities Commission:

Mr. Michael Watson, Director, Enforcement.

From the Canadian Bankers Association

Mr. Warren Law, Senior Vice-President, Corporate Operations & General Counsel;

Ms. Sandra Stephens, Legal Counsel.

From the Department of Justice Canada:

Mr. William C. Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Mr. Law made an opening statement and, together with Ms. Stephens, answered questions from members of the committee.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 10 mars 2004

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Chaput, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Meighen, Mercer et Moore (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Oliver et Plamondon (2).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité discute du budget législatif proposé.

L'honorable sénateur Moore propose: Que le comité approuve le budget proposé pour son étude sur les dons de charité au Canada pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004:

Services professionnels et autres	5 250 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	0
Total	5 250 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 24 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve).

TÉMOINS:

De la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario:

M. Michael Watson, directeur, Application de la loi.

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Warren Law, premier vice-président, Opérations générales et chef du contentieux;

Mme Sandra Stephens, conseillère juridique.

Du ministère de la Justice du Canada:

M. William C. Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

M. Law fait une déclaration et, avec l'aide de Mme Stephens, répond aux questions posées par les membres du comité.

Mr. Watson made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Wong and Mr. Bartlett made an opening statement and, together with Ms. Klineberg, answered questions from the members of the committee.

It was agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-13.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that Bill C-13 be adopted without amendment.

It was agreed that Bill C-13 be reported without amendment at the next sitting of the Senate.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Watson fait une déclaration et répond aux questions posées par les membres du comité.

M. Wong et M. Bartlett font une déclaration et, avec l'aide de Mme Klineberg, répondent aux questions posées par les membres du comité.

Il est convenu que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-13.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter le projet de loi C-13 sans amendement.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi C-13 sans amendement à la prochaine séance du Sénat.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, March 11, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, February 26, 2004, to examine and report on issues dealing with charitable giving in Canada respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD H. KROFT

Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 11 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 26 février 2004 à étudier et faire rapport sur les questions traitant de dons de charité au Canada demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire, aux fins de ses travaux.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE**

SPECIAL STUDY ON CHARITABLE GIVING

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
MARCH 31, 2004**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, February 26, 2004:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report on issues dealing with charitable giving in Canada. In particular, the committee shall be authorized to examine:

- the needs and opportunities of Canadians in relation to various aspects of Canadian life (such as health care, education, social and cultural programs and institutions, senior care, heritage preservation, scientific research and more) and the ability of Canadians to assist in these areas through charitable giving;
- current federal policy measures on charitable giving;
- new or enhanced federal policy measures, with an emphasis on tax policy, which may make charitable giving more affordable for Canadians at all income levels;
- the impact of current and proposed federal policy measures on charitable giving at the local, regional and national levels and across charities;
- the impact of current and proposed federal policy measures on the federal treasuries;
- any other related issues; and

That the committee submit its final report no later than December 31, 2004.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE**

ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES DONS DE CHARITÉ

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2004**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 26 février 2004:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions traitant de dons de charité au Canada, et en particulier les aspects suivants:

- les besoins et les occasions qui se présentent aux Canadiens dans le contexte des divers aspects de la vie au Canada (comme les soins de santé, l'éducation, les institutions et les programmes sociaux et culturels, les soins aux personnes âgées, la préservation du patrimoine et la recherche scientifique), et la capacité des Canadiens à contribuer à ces domaines par l'entremise des dons de charité;
- les politiques fédérales en vigueur sur les dons de charité;
- l'amélioration ou l'élaboration de nouvelles politiques fédérales, notamment en matière fiscale, susceptibles de rendre le don charitable plus abordable pour les Canadiens, quel que soit leur revenu;
- les conséquences des politiques fédérales actuelles et proposées sur les dons de charité à l'échelle locale, régionale et nationale et d'une organisation charitable à l'autre;
- les conséquences des politiques fédérales actuelles et proposées sur le trésor public fédéral; et
- tout autre aspect connexe; et

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 31 décembre 2004.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 5,250
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	0
TOTAL	\$ 5,250

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	5 250 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	0 \$
TOTAL	5 250 \$

The above budget was approved by the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on _____, 2004.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce le _____ 2004.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

Richard H. Kroft
Chair, Standing Senate Committee
on Banking, Trade and Commerce

Date

Richard H. Kroft
Président du Comité sénatorial
permanent des banques et du commerce

Date

Lise Bacon
Chair, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date

Lise Bacon
Présidente du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

SPECIAL STUDY ON CHARITABLE GIVING

APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2004

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Professional Services (0435)

Expert consultant (\$200/hour @ 5 hours/day @ 4 days) \$ 4,000

2. Meals (0415)

Working meals (2 working lunches and dinners @ 25 pers. @ \$25) 1,250

Total — Professional and Other Services \$ 5,250

Total - All Other Expenditures 0

GRAND TOTAL \$ 5,250

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

ETUDE SPÉCIALE SUR LES DONS DE CHARITÉ

DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2004

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Services professionnels (0435)

Conseiller expert (200 \$/heure @ 5 heures/jour @ 4 jours) 4 000 \$

2. Repas (0415)

Repas de travail (2 déjeuners et dîners @ 25 pers. @ 25 \$) 1 250

Total — Services professionnels et autres 5 250 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Divers (0799)

0

Total — Autres dépenses 0

GRAND TOTAL

5 250 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

_____ Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

_____ Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, March 11, 2004

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2004 for the purpose of its special study on charitable giving, as authorized by the Senate on Thursday, February 26, 2004. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 5,250
Transportation and Communications	0
Other Expenditures	<u>0</u>
TOTAL	\$ 5,250

Respectfully submitted,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 11 mars 2004

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004 aux fins de leur étude spéciale sur les dons de charité, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 26 février 2004. Le budget approuvé se lit comme suit :

Services professionnels et autres	5 250 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>0</u>
TOTAL	5 250 \$

Respectueusement soumis,

La présidente,

LISE BACON

Chair

Thursday, March 11, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering) has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 24, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD H. KROFT

Chair

Le jeudi 11 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et commerce a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve) a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 24 février 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 10, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-13, to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence gathering), met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators we have one piece of administrative business to attend to before we begin. There is an internal economy budget meeting going on downstairs and I want to get approval on an item that will provide funds for our study on charitable giving. It will provide us with some funds for the balance of the fiscal year to allow us, if indeed we are able to get going before the end of the fiscal year.

It is a provision that we may or may not need but if we do not get moving on it today we will not be able to do so later. It allows for a small amount of money for a consultant and some working meals to a total of \$252.

Senator Moore: Do you want a motion?

The Chairman: Yes.

Senator Moore: I so move.

Senator Meighen: I second that motion.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Approved.

Senator Kelleher: Believe it or not, I actually looked at the file and read the various submissions presented, some by people who are here, some by people who are not. I will be quite honest. I do not know how valid their concerns and objections are, or how serious they are.

Do we still have our government witnesses here?

The Chairman: Yes. We arranged to have the people from the Department of Justice here in case there were any further questions.

Senator Kelleher: I know that you would like to go clause-by-clause.

The Chairman: I only want to do so if we are comfortable. You can raise whatever is on your mind. Issues have been raised and spoken to before, but we have officials here to speak to any questions that you may have.

Senator Kelleher: It might be helpful if they could respond to some of the concerns that have been raised.

The Chairman: Do you have any particular questions or do you want to wait to see what is covered first?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 10 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve), se réunit aujourd'hui à 16 h 05 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous avons une question administrative à régler avant de commencer. Une réunion sur le budget de la régie interne se déroule à l'étage inférieur et je voudrais obtenir l'approbation d'une motion qui nous permettra de financer notre étude sur les dons de charité. Nous aurons ainsi de l'argent pour finir l'année financière, si du moins nous réussissons à amorcer nos activités avant la fin de l'année financière.

C'est une mesure dont nous n'aurons peut-être pas besoin, mais si nous ne la prenons pas aujourd'hui, nous ne pourrions pas la prendre plus tard. Il s'agit d'un modeste montant d'argent pour les services d'un expert-consulte et quelques déjeuners de travail, pour un total de 252 \$.

Le sénateur Moore: Est-ce qu'il vous faut une motion?

Le président: Oui.

Le sénateur Moore: Je propose la motion.

Le sénateur Meighen: Je l'appuie.

Le président: Est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: Parfait.

Le sénateur Kelleher: Croyez-le ou non, j'ai consulté le dossier et j'ai lu les différentes notes, dont certaines sont présentées par des gens qui sont ici. Je vous le dis bien franchement, je ne sais pas dans quelle mesure leurs préoccupations et leurs objections sont valides ou sérieuses.

Est-ce que nos témoins du ministère sont ici?

Le président: Oui, nous avons fait venir des fonctionnaires du ministère de la Justice, pour le cas où il y aurait d'autres questions.

Le sénateur Kelleher: Je sais que vous voulez passer à l'étude article par article.

Le président: Nous ne le ferons que si vous êtes d'accord. Vous pouvez faire toutes les interventions que vous voulez. Plusieurs questions ont déjà été abordées, mais nous avons des fonctionnaires qui pourront répondre à toutes vos questions.

Le sénateur Kelleher: Il serait utile qu'ils répondent à certaines des préoccupations qui ont été soulevées.

Le président: Avez-vous des questions précises à poser, ou préférez-vous entendre d'abord ce qu'on a à nous dire?

Senator Kelleher: I will wait until we see what comes out here.

The Chairman: Would the members from the Canadian Bankers Association please take a seat at the table?

Welcome. We are continuing our hearings on Bill C-13, an act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering). Our first witnesses are from the Canadian Bankers Association.

Mr. Warren Law, Senior Vice-President, Corporate Operations & General Counsel, Canadian Bankers Association: Mr. Chairman, I should like to thank you for giving the Canadian Bankers Association the opportunity to appear before the committee concerning the proposed Bill C-13.

As you have indicated, I am the Senior Vice-President, Corporate Operations and General Counsel, of the CBA. I brought along Ms. Sandra Stephens, CBA legal counsel, to keep me out of trouble in the event that I say things that I should not say.

The CBA is the professional industry association that represents banks on public policy issues. I would like to raise some issues largely of a technical nature about Bill C-13, but I would like to start by indicating that the CBA generally supports this proposed bill.

We believe that there is a need for strong deterrence against capital markets fraud to protect investors and to maintain confidence in our capital markets. We believe that there is a complementary role to be played by the federal government in working with provincial securities authorities to prosecute capital markets offenders. We believe that the proposed Criminal Code offences for insider trading and tipping, and the protections given to employees who have provided information about an offence, may serve as useful tools in these efforts.

Our comments about the proposed bill focus on clause 7, which authorizes the issuance of production orders. The stated purpose of these orders, as set out in the Department of Justice news release dated February 12, 2004, is to:

...enhance the evidence-gathering tools available to investigators for criminal offences by allowing them to obtain pertinent documents or data from third parties within a specified time period.

My understanding is that the purpose of such orders is to speed up the investigative process. Our view is that this worthy objective should be balanced against the practicalities of trying to comply with production orders.

The production order mechanism in clause 7 gives rise to a consideration of the role to be played by banks in the investigation process in the context of the responsibilities that

Le sénateur Kelleher: Je préfère attendre.

Le président: Les membres de l'Association des banquiers canadiens peuvent-ils prendre place à la table?

Soyez les bienvenus. Nous poursuivons nos audiences sur le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve). Nos premiers témoins sont membres de l'Association des banquiers canadiens.

M. Warren Law, premier vice-président, Opérations générales et chef du contentieux, Association des banquiers canadiens: Monsieur le président, je tiens à vous remercier de permettre à l'Association des banquiers canadiens de comparaître devant le comité pour parler du projet de loi C-13.

Comme vous l'avez dit, je suis premier vice-président des Opérations générales et chef du contentieux de l'ABC. Je suis en compagnie de Mme Sandra Stephens, conseillère juridique de l'ABC, qui m'évitera des ennuis pour le cas où je dirais ce qu'il ne faut pas dire.

L'ABC est l'association professionnelle qui représente les banques pour toutes les questions relevant de la gestion des affaires publiques. J'aimerais soulever quelques questions de nature technique sur le projet de loi C-13, mais tout d'abord, j'aimerais indiquer que l'ABC est globalement favorable à ce projet de loi.

Nous croyons qu'il est nécessaire de se doter de solides mesures dissuasives pour prévenir la fraude sur les marchés financiers afin de protéger les investisseurs et maintenir la confiance envers nos marchés financiers. Nous sommes aussi d'avis que le gouvernement fédéral a un rôle complémentaire à jouer en travaillant avec les autorités provinciales en matière de valeurs mobilières, lorsqu'il s'agit de poursuivre en justice les auteurs d'une fraude sur les marchés financiers. Nous estimons que les infractions qu'il est proposé d'ajouter au Code criminel en matière de délit d'initié et de communication de renseignements confidentiels, ainsi que la protection offerte à l'employé qui fournit des renseignements sur une infraction, peuvent constituer des outils utiles dans le cadre de ces efforts.

Nous allons centrer nos commentaires sur l'article 7 du projet de loi, qui autorise l'émission d'une ordonnance de communication. Comme l'indique le communiqué du ministère de la Justice en date du 12 février 2004, cette ordonnance vise à:

... améliorer les outils de collecte des éléments de preuve dont disposent les enquêteurs en leur permettant d'obtenir des documents ou données pertinents auprès de tierces parties dans un délai prescrit.

À ma connaissance, cette ordonnance a pour objet d'accélérer le processus d'enquête. Nous sommes d'avis que c'est un objectif louable, mais qu'il faut aussi considérer, en contrepartie, les difficultés pratiques que pose l'exécution des ordonnances de communication.

Le mécanisme de l'ordonnance de communication énoncé à l'article 7 oblige à considérer le rôle que doivent jouer les banques dans le processus d'enquête dans le contexte des responsabilités

banks have to keep customer information confidential. As we all know, there is a clear duty of privacy owed by banks to their customers, but there are also exceptions to this rule recognized in the law that require banks to disclose information about their customers without their consent.

For example, within this framework, the banking industry is obliged to respect the authority of search warrants under the Criminal Code, the authority of requests for information under the Income Tax Act, and is obliged to file reports of suspicious transactions under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

There is, clearly, an important role to be played by banks in complying with lawful requests for information. However, we believe that the provisions of Bill C-13, as currently drafted, would place inordinate burdens on financial institutions to comply with production orders.

Clause 7 provides for both general and specific production orders. The specific production order relates to financial institutions and has a lower threshold of issuance. Both orders are made on the basis of *ex parte* applications, can be issued in relation to any offence under the Criminal Code or any other act of Parliament, and both require that the documents or data must be produced within the time period at the place and in the form specified. The failure to comply with a production order may result in a \$250,000 fine or imprisonment for up to six months.

We have a comment to make about the broad reach of the production order mechanism in Bill C-13. We note that production orders relate to any criminal offence, or any offence under any act of Parliament. We question why it is necessary or appropriate to extend the production order mechanism beyond the relatively narrow confines of Bill C-13. In fact, we are uncomfortable with the wide application that the production order mechanism could have. We believe that production orders should only be available for the offences specified in Bill C-13.

We also have concerns about the workability of the production order mechanism itself. By way of comparison, search warrants under the Criminal Code, for example, in section 487, allow a peace officer to search a particular place. Financial institutions, of course, comply with the terms of search warrants served, but search warrants do not place on a third party an obligation to produce documentation in a specified time. However, in the new production order provisions, it is left up to the justice or a judge hearing the application for a production order to decide when the documents or data should be disclosed, and in what form by third parties.

qui leur incombent en matière de confidentialité des renseignements concernant leurs clients. Comme nous le savons tous, les banques ont une responsabilité en matière de protection des renseignements personnels de leurs clients, mais la loi prévoit aussi des exceptions à cette règle, qui exigent des banques qu'elles déclarent les renseignements sur leurs clients sans leur consentement.

Par exemple, dans ce cadre, le secteur bancaire est tenu de respecter l'autorité des mandats de perquisition en vertu du Code criminel, des demandes de renseignements en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et de déposer des rapports sur les transactions douteuses en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Il est certain que les banques ont un rôle important à jouer en se conformant aux demandes légitimes de renseignements. Cependant, nous pensons que les dispositions du projet de loi C-13 telles qu'elles sont actuellement formulées imposent un fardeau excessif aux institutions financières qui devront se conformer aux ordonnances de communication.

L'article 7 prévoit des ordonnances de communication générales et spécifiques. L'ordonnance spécifique a trait aux institutions financières et comporte un seuil d'émission moins élevé. Cependant, les deux types d'ordonnances reposent sur une demande présentée *ex parte*, elles peuvent étre émises à l'occasion de toute infraction au Code criminel ou à une loi du Parlement et toutes les deux exigent que les documents ou les données soient produits dans des délais, sous une forme et en un lieu précis. Celui qui ne se conforme pas à une ordonnance de production s'expose à une amende de 250 000 \$ ou à un emprisonnement maximal de six mois.

Nous avons un commentaire à faire sur la très large portée du mécanisme des ordonnances de communication du projet de loi C-13. Ces ordonnances concernent toute infraction au Code criminel ou à une loi du Parlement. Nous nous demandons pourquoi il a été jugé nécessaire d'élargir le mécanisme d'ordonnance de communication au-delà des limites relativement étroites du projet de loi C-13. La vaste portée que pourrait avoir le mécanisme des ordonnances de communication provoque à notre avis un certain malaise. Nous estimons que ces ordonnances ne devraient concerner que les infractions énoncées dans le projet de loi C-13.

Par ailleurs, l'application pratique du mécanisme des ordonnances de communication nous préoccupe également. À titre de comparaison, les mandats de perquisition prévus, par exemple, à l'article 487 du Code criminel permettent à un agent de la paix de perquisitionner dans un endroit précis. Évidemment, les institutions financières se conforment aux mandats de perquisition qui leur sont présentés, mais ces mandats n'obligent pas une tierce partie à produire des documents dans des délais précis. Or, dans les nouvelles dispositions sur les ordonnances de communication, c'est au juge qui entend la demande d'ordonnance de communication qu'il appartient de préciser quand et sous quelle forme les documents ou les données devront étre divulgués par des tierces parties.

Banks already often face practical obstacles in complying with warrants, orders, or for other lawful requests for information. Requests are often overly broad or unclear. Sometimes, it is necessary to locate and compile large amounts of documentation or data, and sometimes the information needed to be collected is located all across the country or in other jurisdictions. The time and cost to banks in complying with document production is already high. In some cases, tens of thousands of dollars are spent compiling documentation, beyond staff time and effort. We believe that these problems would only be exacerbated if the production order provisions as currently drafted were to be passed.

The fact that production orders could be obtained on an *ex parte* basis means that the judge or justice hearing the application would not likely be aware of any practical difficulties that compliance with the production order could involve. It is unlikely that the Crown attorney presenting the application, or the law enforcement agency involved, would be aware of how much time would be needed for a bank to comply with the order. As a result, a production order could be issued for the production of documents or data within a time-frame or in a form which the financial institution could have difficulty meeting.

We recognize that the proposed bill provides for a process to obtain an exemption, or to vary the terms of a production order already issued. However, having to make these additional steps would only make the process more time-consuming and costly to the financial institution.

We also recognize that in the course of investigations law enforcement agencies might need to obtain information as quickly as possible but this should be balanced against the practicalities involved in collecting, retrieving and producing the information. Therefore, as stated earlier, we believe that production orders should be limited to Bill C-13 offences.

We also believe that the concept of reasonableness should be included in clause 7 in terms of when the documents or data should be produced. It should be sufficient that the information sought is produced within a reasonable time. If this were the case, after the production order is issued, the law enforcement agency seeking the information and the financial institution to which the order is directed could work out what is a reasonable time period for complying with the order.

We believe that it would be very unfair to expose the financial institution or other persons to criminal penalties for non-compliance with the production order. A production order may be very broad and impose a tight time-frame. A production order is also issued on an *ex parte* basis without input from the financial institution. In these circumstances, where a third party is attempting to assist the police, it seems excessive to expose the third party to criminal liability. Existing sanctions for contempt

Les banques se heurtent déjà à des difficultés pratiques lorsqu'elles doivent se conformer à des mandats, des ordonnances ou des demandes d'information. Celles-ci sont souvent très vastes et manquent de précision. Parfois, il est nécessaire de repérer et de compiler une grande quantité de documents ou de données, et il arrive aussi que l'information à réunir se trouve à différents endroits au Canada ou à l'étranger. Pour les banques, la production de ces documents est déjà très coûteuse en temps et en argent. Dans certains cas, en plus du temps et des efforts que va y consacrer leur personnel, elles doivent dépenser des dizaines de milliers de dollars pour compiler de la documentation. Nous pensons que ces difficultés ne peuvent que s'aggraver si les dispositions sur les ordonnances de communication sont adoptées dans leur forme actuelle.

Le fait que l'ordonnance de communication peut être obtenue par *ex parte* implique que le juge de paix ou le juge qui entend la demande ne connaît pas les difficultés pratiques que peut comporter l'exécution de l'ordonnance de communication. Le procureur de la Couronne ou le service de police qui présente la demande ne sait vraisemblablement pas de quel délai la banque a besoin pour se conformer à l'ordonnance. En conséquence, une ordonnance de communication peut imposer la production de documents ou de données dans des délais ou sous une forme qui pourraient imposer des difficultés à l'institution financière.

Il est vrai que le projet de loi prévoit un processus d'exemption et permet de modifier les conditions d'une ordonnance déjà émise. Toutefois, ces mesures supplémentaires rendent la procédure encore plus coûteuse en temps et en argent pour l'institution financière.

Il est également vrai qu'au cours d'une enquête, un service de police peut avoir besoin d'obtenir des renseignements très rapidement, mais il faut considérer cette réalité avec, en contrepartie, les difficultés pratiques que peuvent comporter la recherche, l'obtention et la production de l'information. En conséquence, nous estimons, encore une fois, que les ordonnances de communication devraient être limitées aux infractions prévues dans le projet de loi C-13.

Nous pensons également qu'il faudrait veiller à ce que les délais de production de documents et de données aux termes de l'article 7 soient raisonnables. Il devrait suffire d'exiger que l'information demandée soit produite dans un délai raisonnable. Si tel était le cas, une fois l'ordonnance de communication émise, le service de police qui demande l'information et l'institution financière visée par l'ordonnance devraient pouvoir se mettre d'accord sur un délai raisonnable d'exécution de l'ordonnance.

Nous pensons qu'il serait très injuste d'exposer l'institution financière ou qui que ce soit d'autre à des pénalités criminelles pour non-respect de l'ordonnance. Une ordonnance de communication peut être de portée très générale et imposer des délais serrés. Par ailleurs, elle peut être obtenue par *ex parte* sans que l'institution financière ait été consultée. Dans ces circonstances, lorsqu'une tierce partie essaye de venir en aide à la police, il est excessif de lui imposer d'engager sa responsabilité

of court are more than sufficient to ensure compliance with production orders.

We ask the committee to consider the following recommendations: Production orders should only be available for Bill C-13 offences; the concept of reasonableness should apply to the time-frame within which information is to be provided by financial institutions and other persons under the terms of a production order, whether general or specific; and the sanctions directed at financial institutions and other persons for non-compliance with production orders should be removed.

Mr. Chair and honourable senators, thank you again for providing the CBA with the opportunity to meet with you. We would be pleased to answer any questions you may have.

Senator Kelleher: Did your organization have any discussions with the Department of Justice during their drafting procedures?

Mr. Law: They were kind enough to share with me the information about the proposed legislation last summer. It was of a general nature and we did not get into the technical aspects of the proposed bill.

Senator Kelleher: I ask that because your biggest concern appears to be the broad net that they are casting, or have the potential to cast, under this clause for production orders.

Have you had any discussions in that area?

Were you aware that they would cast their net as wide as they appear to have done?

Mr. Law: I am not aware of any discussions we may have had but it may be a fault of my recollection. I did not raise that concern at that time during our general discussion.

Senator Kelleher: Why do you suppose they have drafted it with such a wide net rather than stay to the original wording?

Mr. Law: I suppose if I were in their shoes I would want it as wide as possible. I cannot answer that question otherwise, not being in their shoes.

Senator Kelleher: Would the information they would be looking for be stored on computer, or would you have to undertake a costly manual examination of hard copy material?

Mr. Law: I think it is a fair statement that a large amount of the datum would be on computers, but a costly manual investigation may also be required.

It is worth noting that given the practices of banks today and the extent to which back-office functions are outsourced, the requirement to produce information under a production order would require, perhaps, an outside party to retrieve this

criminelle. Les sanctions actuelles en cas d'outrage au tribunal sont plus que suffisantes pour garantir l'exécution des ordonnances de communication.

Nous demandons au comité d'envisager les recommandations suivantes: les ordonnances de communication devraient être émises que pour des infractions prévues dans le projet de loi C-13; l'information demandée aux institutions financières ou à toute autre personne en vertu d'une ordonnance de communication devrait être produite dans des délais raisonnables, que l'ordonnance soit générale ou spécifique; et les sanctions visant l'institution financière ou toute autre personne en cas de non-respect d'une ordonnance de communication devraient être supprimées.

Monsieur le président, honorables sénateurs, nous vous remercions encore une fois d'avoir permis à l'ABC de vous rencontrer. Nous serons heureux de répondre maintenant à vos questions.

Le sénateur Kelleher: Votre association a-t-elle été consultée par le ministère de la Justice pendant qu'il rédigeait ce projet de loi?

M. Law: Les gens du ministère ont été assez aimables pour me communiquer des renseignements sur ce projet de loi au cours de l'été dernier. C'était une information de nature générale, et nous n'avons pas abordé les aspects techniques du projet de loi.

Le sénateur Kelleher: Je vous pose cette question parce que vous semblez essentiellement préoccupés par la portée éventuellement trop large de cette disposition sur les ordonnances de communication.

En avez-vous parlé avec les fonctionnaires du ministère?

Est-ce que vous saviez que cette disposition aurait une portée aussi large?

M. Law: Je ne me souviens pas en avoir parlé avec eux, mais c'est peut-être ma mémoire qui est en défaut. Je n'ai pas soulevé cette préoccupation lors de nos entretiens.

Le sénateur Kelleher: À votre avis, pourquoi ont-ils opté pour une portée aussi large au lieu de s'en tenir à la formulation originale?

M. Law: À leur place, j'aurais opté pour la portée la plus large possible. Mais je ne suis pas à leur place, et je ne peux pas répondre autre chose.

Le sénateur Kelleher: L'information demandée serait-elle stockée dans un ordinateur, ou est-ce qu'on vous oblige à entreprendre une recherche manuelle coûteuse dans des documents sur papier?

M. Law: Je pense pouvoir dire qu'une bonne partie des données peut être informatisée, mais des recherches manuelles coûteuses peuvent également être imposées.

Il convient de remarquer que compte tenu des usages bancaires actuels et des fonctions administratives qui sont souvent données en sous-traitance, l'obligation de produire de l'information en vertu d'une ordonnance de communication peut obliger une tierce

information. That creates two problems: time and an additional expense because of the payment required to be made to a third party to provide the bank with that information.

Senator Kelleher: Would any of that information be available to a judge on an *ex parte* application?

Mr. Law: By definition, it is an *ex parte* application and so the banks would not be represented in that application. I do not think that information would be available.

The Chairman: You raised my curiosity in your reference to retrieval from your back-office operations, which I understand may be at the bank or a pool of collective efforts serving more than one bank.

To access that information in the back office, you would need to retain a third party. Is that your suggestion?

Mr. Law: It is a possibility. Of course, the circumstances would determine it but it is not beyond the realm of possibility.

The Chairman: Would that tend to be old information? Does the information get farther away the older it is?

Mr. Law: The answer to that question would be conjecture on my part.

Senator Harb: That intrigues me. When a court passes an order for you to provide the information that a bank has about me, that is fine. However, you could not have a third party do that without the court specifically authorizing that third party. I thought the Privacy Act might prevent you from doing that unless you go back to the court to ask specifically for the information. Could you please explain?

Mr. Law: The banks are subject to the Privacy Act but, as I understand, in certain circumstances the bank may require the use of a third party to retrieve this information.

Senator Harb: You would have to have either the authorization of the individual that the court order would have been issued against or you would have to go before the court for that authorization, thereby making your job more difficult.

Mr. Law: Yes, that is true. The thrust of my point is that the retrieval of information by the banks, given the geographical nature of the branch system as one example, would, in some circumstances, be a very time-consuming and expensive proposition.

Our real concern is that when the Crown attorney presents the *ex parte* application to the court, it would be unknown just how much time would be required to comply with the order. As a result, a judge could easily establish a time-frame in the order, which is not practical from our standpoint.

partie extérieure à retrouver l'information demandée. Cela pose deux problèmes: un problème de temps et un problème de frais supplémentaires, à cause du montant à verser à cette tierce partie qui devra fournir les renseignements à la banque.

Le sénateur Kelleher: Cette information peut-elle être communiquée à un juge dans le cas d'une demande par *ex parte*?

M. Law: Par définition, il s'agit d'une demande par *ex parte* et les banques ne sont donc pas représentées dans ce genre de demande. Je ne pense pas que l'information soit disponible.

Le président: Vous avez piqué ma curiosité en faisant référence au document qui devrait être recherché par des services administratifs, qui peuvent appartenir à la banque, mais qui peuvent aussi desservir collectivement plusieurs banques.

Pour accéder à l'information détenue par les services administratifs, il vous faut donc faire appel à une tierce partie. C'est bien ce que vous dites?

M. Law: C'est une possibilité. Évidemment, les circonstances en décideront, mais ce n'est pas impossible.

Le président: Est-ce qu'il peut s'agir de renseignements anciens? Est-ce que l'information s'éloigne avec le temps?

M. Law: Une réponse de ma part ne serait que pure conjecture.

Le sénateur Harb: Tout cela m'intrigue. Lorsqu'un tribunal vous ordonne de produire l'information qu'une banque détient à mon sujet, c'est très bien. Cependant, vous ne pouvez pas demander à une tierce partie de la produire sans que le tribunal l'y autorise spécifiquement. Il me semble que la Loi sur la protection des renseignements personnels vous empêche de procéder ainsi, à moins que vous ne demandiez au tribunal d'exiger spécifiquement cette information. Pouvez-vous expliquer votre point de vue?

M. Law: Les banques sont assujetties à la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais à ma connaissance, dans certaines circonstances, la banque peut exiger l'intervention d'une tierce partie qui devra rechercher l'information.

Le sénateur Harb: Il vous faut soit l'autorisation de la personne désignée dans l'ordonnance de communication, ou une autorisation du tribunal, ce qui ne vous facilitera pas la tâche.

M. Law: C'est vrai. Ce que je veux dire, c'est que la recherche de l'information par les banques, compte tenu des caractéristiques géographiques du réseau des succursales, par exemple, pourrait, dans certaines circonstances, coûter très cher en temps et en argent.

Notre véritable préoccupation, c'est que lorsqu'un procureur de la Couronne présente une demande *ex parte* au tribunal, il ne sait pas combien de temps il faudra pour exécuter cette ordonnance. En conséquence, le juge risque de fixer dans l'ordonnance des délais qui, de notre point de vue, ne pourront être respectés en pratique.

Senator Plamondon: Would you explain the extent of the consent that you have your customers sign when opening an account and compare that with your preoccupations?

When someone opens a bank account, he or she signs a broad consent form to transfer information.

Mr. Law: From the standpoint of the issues that are before this committee in respect of the proposed bill, it is important to note that under the federal privacy legislation, there are exceptions to the situations where consent is required to disclose information. One of those specific exceptions, of course, would be a lawful order presented to the bank to produce this information. We have no choice in that case. In the past, specific consents were search warrants, or orders under the Income Tax Act. The provision for the production orders in Bill C-13 would be an extension of the exceptions to the Privacy Act in Canada.

Senator Plamondon: If there is consent on the part of the consumer opening an account, I would like to know the nature of that consent. To what is the consumer consenting? Perhaps the consumer does not know the nature of the consent and what he or she is signing.

Mr. Law: It is dependant upon the nature of the consent that is actually signed, and that varies from institution to institution.

Senator Plamondon: You can give information to Equifax and to other institutions. How does this compare to what we are studying right now?

Mr. Law: If a production order were issued, the release of the information would be without the consent of the individual.

The Chairman: Are you saying that whether there is consent or not is not relevant to your obligation to respond?

Mr. Law: Correct.

Ms. Sandra Stephens, Legal Counsel, Canadian Bankers Association: You would not need consent in the agreement because the law provides for it.

Mr. Law: Bill C-13 acknowledges this. This situation does not do anything where consent has been given for the release of the information.

Senator Mercer: I want to continue the line of questioning on the third-party aspect. Are a lot of third parties already doing record-keeping for the bank? We are not talking about getting new people involved in the process. It is third parties who are already involved in the process.

Le sénateur Plamondon: Pouvez-vous nous parler du consentement que vous faites signer à votre client lors de l'ouverture d'un compte, et situer ce consentement dans le contexte de vos préoccupations?

Lorsqu'on ouvre un compte en banque, il faut signer une formule de consentement très générale en matière de transfert de renseignements.

M. Law: En ce qui concerne les questions dont le comité est saisi à propos du projet de loi, il est important de remarquer qu'aux termes de la législation fédérale sur la protection des renseignements personnels, il y a des exceptions quant aux situations dans lesquelles le consentement est exigé avant toute divulgation de renseignements. L'une de ces exceptions concerne les ordonnances légitimes qui imposent aux banques de produire de l'information. Dans ce cas, nous n'avons pas le choix. Jusqu'à maintenant, le consentement concernait les mandats de perquisition et les ordonnances relevant de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les dispositions du projet de loi C-13 concernant les ordonnances de communication constituent une extension des exceptions à la Loi sur la protection des renseignements personnels au Canada.

Le sénateur Plamondon: S'il y a consentement de la part du consommateur qui ouvre un compte, j'aimerais savoir en quoi consiste ce consentement. À quoi le consommateur consent-il? Le consommateur ignore peut-être la nature du consentement et ce qu'il ou elle est en train de signer.

M. Law: Cela dépend de la nature du consentement qui est bel et bien signé, et cela varie d'une institution à l'autre.

Le sénateur Plamondon: Vous pouvez fournir des renseignements à Equifax et à d'autres institutions. Comment cela se compare-t-il à ce que nous sommes en train d'étudier maintenant?

M. Law: Si une ordonnance de production est émise, les renseignements seront communiqués sans le consentement du particulier.

Le président: Êtes-vous en train de dire que l'existence ou non du consentement n'a aucun rapport avec votre obligation de réagir.

M. Law: Exactement.

Mme Sandra Stephens, conseillère juridique, Association des banquiers canadiens: Le consentement n'est pas nécessaire dans le cadre de l'entente parce qu'il est prévu par la loi.

M. Law: Le projet de loi C-13 le reconnaît. Cette situation ne change en rien les cas où le consentement a été donné pour la communication de renseignements.

Le sénateur Mercer: J'aimerais poursuivre les questions sur l'aspect concernant les tiers. Y a-t-il beaucoup de tiers qui s'occupent déjà de la tenue de dossiers pour la banque? Il ne s'agit pas de nouvelles personnes qui participent au processus. Il s'agit de tiers qui font déjà partie du processus.

Mr. Law: That is correct. Every additional step in the process adds time, and, under the legislation as presently drafted, if we are one day late in complying with a production order, we are exposed to a \$250,000 fine.

Given the fact that these orders can be issued, and the contemplation is that the orders would be issued on an *ex parte* basis, then the legal requirement to produce the information will be crystallized prior to a judge ever hearing about the difficulties that a bank may have in complying with the order. For that reason, I suggest an appropriate amendment to this legislation would be simply to provide that the information should be provided within a reasonable time period.

The Chairman: I guess you would also have to say that the degree to which you store or process information also has to be reasonable. For instance, if you kept ledgers in London and had to fly there to retrieve them, that would be unreasonable.

Mr. Law: Yes.

The Chairman: They are only there because it is convenient and efficient for you to do it that way. It is a balance of reasonableness and convenience.

Senator Plamondon: If a customer transfers money outside Canada, what do you do if you are asked details about transactions? Does this apply?

Mr. Law: As I understand it, Bill C-13 would reach information stored outside Canada.

Ms. Stephens: If the funds are transferred outside of Canada, part of the transaction would have come from Canada, so I am sure those records would apply.

The Chairman: Since there are no further questions, thank you very much.

Next we will hear from the Ontario Securities Commission. Please proceed.

Mr. Michael Watson, Director, Enforcement, Ontario Securities Commission: Mr. Chairman, honourable senators, I am very pleased to be here today representing the Ontario Securities Commission.

The Ontario Securities Commission cannot be stronger in its support for the initiatives of the Government of Canada to ensure more effective enforcement and deterrence in Canada's capital markets. The commitment of the Government of Canada to the creation of the RCMP-based IMETs teams to enforce not only existing Criminal Code provisions but also the proposals of Bill C-13 is an enormous step forward in restoring the confidence of investors in the capital markets.

M. Law: C'est exact. Chaque étape supplémentaire du processus demande plus de temps et, selon la version actuelle de la loi, si nous sommes un jour en retard pour nous conformer à une ordonnance de communication, nous sommes passibles d'une amende de 250 000 \$.

Étant donné que ces ordonnances peuvent être rendues et qu'on envisage qu'elles soient rendues *ex parte*, alors la prescription prévue par la loi de produire l'information devient impérative avant qu'un juge puisse même entendre les difficultés qu'une banque peut éprouver à se conformer à l'ordonnance. Pour cette raison, je propose un amendement approprié au projet de loi qui consisterait simplement à prévoir que les renseignements soient communiqués dans une période de temps raisonnable.

Le président: Je suppose qu'il faudrait aussi prévoir que l'information soit conservée ou traitée de façon raisonnable. Par exemple, si vous gardiez les livres ou fichiers de comptes à Londres et que vous deviez vous rendre là-bas pour les récupérer, cela serait déraisonnable.

M. Law: Oui.

Le président: Ils se trouvent là où ils sont simplement parce que cela est commode et efficace pour vous de procéder ainsi. Il s'agit d'établir un équilibre entre ce qui est raisonnable et commode.

Le sénateur Plamondon: Si un client transfère de l'argent à l'étranger, que faites-vous si on vous demande des détails à propos des transactions? Cela s'applique-t-il?

M. Law: D'après ce que je crois comprendre, le projet de loi C-13 viserait des renseignements conservés à l'étranger.

Mme Stephens: Si les fonds sont transférés à l'étranger, une partie de la transaction viendrait du Canada, donc je suis sûre que ces dossiers seraient visés.

Le président: Comme il n'y a plus d'autres questions, je vous remercie.

Nous allons maintenant entendre le représentant de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Vous avez la parole.

M. Michael Watson, directeur, Application de la loi, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis très heureux d'être ici aujourd'hui à titre de représentant de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario appuie fermement les initiatives du gouvernement du Canada destinées à améliorer l'application de la loi et l'efficacité des mécanismes de dissuasion de la fraude sur les marchés financiers du Canada. L'engagement pris par le gouvernement du Canada envers la création, au sein de la GRC, d'équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés pour assurer l'application non seulement des dispositions actuelles du Code criminel mais aussi des dispositions législatives du projet de loi C-13 représente un énorme pas en avant pour rétablir la confiance des investisseurs dans les marchés financiers.

My primary purpose today, however, is to speak to the proposed new insider trading offence. The material that is filed relates to a longer-term proposal, and I will make a proposal much simpler today.

Studies have shown that the mere creation of an insider trading offence does nothing to deter insider trading, and in fact the creation of an insider trader offence without effective enforcement may have the opposite effect. Studies have found that when an insider trader offence has been created and not enforced, there is an adverse impact on the amount of illegal insider trading in the market place. It is clearly the effect of enforcement of insider trading laws that creates the deterrence.

We are hopeful that the IMETs teams will offer a viable mechanism to investigate unlawful insider trading and provide a criminal deterrent where appropriate. However, we are concerned that the proposed insider trading offence sets an unprecedented level of *mens rea* such that there will never be a successful prosecution under the legislation.

In the investigations that we do at the OSC on insider trading, there are essentially three different ways that insider-trading activity takes place. One is selling in advance of bad news. These are the ones we do most frequently, and are the easiest ones to detect. They usually arise in relation to true insiders who have not organized their affairs in such a way to hide their trading; they get caught because the shares they sell are already identified as their shares. Others who sell in advance of bad news on insider information may do it through short selling.

The other category, and it seems to be the one that people most focus on in relation to insider trading, is people who buy in advance of good news. These are not usually true insiders of companies, because the true insiders normally have lots of shares and are waiting for the value to go up so they can sell. The people who buy in advance of good news on the basis of undisclosed insider information usually tend to be people who have been tipped or people who have been providing professional services, often relating to the matter, et cetera. These people tend to be the hardest to catch. Either they have organized their trading to disguise the beneficial owner of the account, or it is very difficult to make a connection between the person who traded and access to the undisclosed information.

The third area of insider trading relates to options trading. It is the most sophisticated, the least liable to be detected, and it does not form part of my discussion today.

Cependant, aujourd'hui mon objectif premier est de parler de la nouvelle infraction proposée relative au délit d'initié. Le document que j'ai déposé concerne une proposition à plus long terme, et aujourd'hui je vous présenterai une proposition beaucoup plus simple.

Des études ont permis d'établir que la simple création d'une infraction de délit d'initié n'empêche nullement ce genre de pratique, et en fait la création d'une infraction de délit d'inités sans l'application réelle de la loi peut avoir l'effet contraire. Des études ont en effet permis de constater que lorsqu'une infraction de délit d'initié est créée, si la loi n'est pas appliquée, cela influence négativement le nombre de délits d'inités sur le marché. Il ne fait aucun doute que l'application des lois contre les délits d'initié est le meilleur moyen de dissuasion.

Nous espérons que les équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés seront un moyen viable d'enquêter sur les délits d'initié et seront un mécanisme de dissuasion d'activités criminelles le cas échéant. Cependant, nous craignons que l'infraction proposée de délit d'initié établisse un niveau sans précédent de *mens rea* de sorte qu'il sera impossible de poursuivre avec succès les auteurs de ce type d'infraction en vertu de la loi.

Dans les enquêtes que nous effectuons à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario sur les délits d'initié, les délits d'initié prennent essentiellement trois formes différentes. L'une consiste à vendre avant que de mauvaises nouvelles soient rendues public. Ce sont les délits dont nous nous occupons le plus souvent et qui sont les plus faciles à détecter. Ils mettent en cause habituellement de véritables initiés qui n'ont pas organisé leurs affaires de manière à dissimuler leurs opérations; ils se font prendre parce que les actions qu'ils vendent sont déjà identifiées comme les leurs. D'autres qui vendent avant que soient rendues public de mauvaises nouvelles, sur la foi d'informations privilégiées, peuvent le faire en recourant à la vente à découvert.

L'autre catégorie, et il semble que ce soit celle sur laquelle on met surtout l'accent en ce qui concerne les délits d'initié, concerne les personnes qui achètent avant que de bonnes nouvelles soient rendues public. Il ne s'agit pas habituellement de véritables initiés d'entreprise, parce que les véritables initiés habituellement détiennent beaucoup d'actions et attendent que leur valeur augmente pour les vendre. Ceux qui achètent avant que soient rendues public de bonnes nouvelles, sur la foi d'informations privilégiées non divulguées, sont habituellement des gens qui ont reçu des tuyaux ou qui ont fourni des services professionnels, souvent en rapport avec l'affaire, et cetera. Ces personnes sont les plus difficiles à attraper. Elles ont soit organisé leurs opérations pour dissimuler le propriétaire du compte, soit il est très difficile d'établir un lien entre la personne qui a procédé à l'opération et d'avoir accès à l'information non divulguée.

La troisième forme de délit d'initié concerne les opérations sous options. C'est la méthode la plus ingénieuse, la moins susceptible d'être détectée, et elle ne fait pas partie de ma discussion d'aujourd'hui.

In the fall of 2002, securities regulators from across Canada met to examine the issue of insider trading based on a couple of factors. We realized we were devoting a lot of resources to investigating insider trading without a concomitant result. We were not getting a lot of prosecutions for insider trading in relation to the resources. Second, there is a perception that Canada is viewed both locally and internationally as having a problem with insider trading.

As a result of the work we did, thirty-two recommendations were prepared, and these have been referred to the CSA, the umbrella group for securities commissions across Canada. We are currently working towards analysis of those recommendations with a view to implementation.

Recommendation 29 of that report specifically suggests that the provisions set out in 382.1 of the proposed bill, the insider trading prohibition that would create the crime of insider trading, be revisited.

There is a specific concern that the requirement that the offender knowingly used insider information sets a bar that enforcement or prosecution officials will be unlikely to clear. However, there is one possible exception to that about which I can think from the years in which I have been involved in enforcement in the securities industry. I can only think of one case that we investigated where, I suspect, we probably could clear the bar of demonstrating somebody knowingly used the information.

These concerns arise largely in relation to people who sell in advance of bad news, as opposed to people who buy in advance of good news. However, those are the cases that most often cross our path.

In these investigations we wind up with people providing all sorts of explanations for why they sold which, in my view, may well preclude prosecutors from getting over the hurdle of proving that the individuals knowingly used the information.

There is one explanation that comes up with some regularity. For example, a case we are doing right now involves companies trading into trading windows. There are corporate policies that allow people to trade only during certain occasions. In one case, the trading window, because of various transactions that had been going on, had been closed for a long time. When the trading window opened according to the policy, all the insiders sold into it. In our view, there was undisclosed material information. However, their explanation was that they had the trading window and sold for that reason. They explained that it had nothing to do with the other information.

À l'automne 2002, les instances de réglementation des valeurs mobilières d'un bout à l'autre du Canada se sont réunies pour examiner la question du délit d'initié en fonction de certains facteurs. Nous nous sommes rendu compte que nous consacrons beaucoup de ressources à enquêter sur les délits d'initié sans obtenir de résultats correspondants. Nous ne parvenons pas à tenter beaucoup de poursuites pour délit d'initié compte tenu des ressources utilisées. Deuxièmement, il existe une perception tant à l'échelle locale qu'internationale qu'il existe un problème de délit d'initié au Canada.

Par suite de nos travaux, 32 recommandations ont été formulées et transmises aux Autorités canadiennes en valeurs mobilières, l'ACVM, le groupe-cadre des commissions de valeurs mobilières du Canada. Nous nous apprêtons à analyser ces recommandations afin de les mettre en oeuvre.

La recommandation 29 du rapport propose en particulier que l'on revoise les dispositions énoncées à l'article 382.1 du projet de loi, l'interdiction visant les délits d'initié qui créerait le crime de délit d'initié.

On craint en particulier qu'en disant que le contrevenant doit avoir utilisé sciemment des renseignements confidentiels, la disposition crée un obstacle insurmontable pour les responsables de l'application de la loi ou les procureurs. Depuis que je travaille à l'application de la loi dans le secteur des valeurs mobilières, je ne me rappelle dans toutes ces années que d'un cas sur lequel nous avons enquêté où je soupçonne que nous aurions probablement pu prouver qu'une personne avait utilisé sciemment les renseignements.

Ces préoccupations surgissent principalement en ce qui concerne les personnes qui vendent avant que de mauvaises nouvelles soient rendues public, plutôt que les personnes qui achètent avant que de bonnes nouvelles soient rendues public. Cependant, ce sont les cas les plus fréquents dont nous nous occupons.

Dans ce genre d'enquêtes, les personnes impliquées nous fournissent toutes sortes d'explications quant aux raisons pour lesquelles elles ont vendu leurs actions, ce qui à mon avis risque fort d'empêcher les procureurs de surmonter l'obstacle consistant à prouver que ces personnes ont utilisé sciemment ces renseignements.

Il existe une explication qui est avancée de façon régulière. Par exemple, un cas dont nous nous occupons à l'heure actuelle implique les entreprises qui effectuent leurs opérations durant certains créneaux. Il s'agit de politiques d'entreprise qui permettent aux personnes de faire des opérations boursières uniquement durant certaines occasions. Dans un cas, le créneau en question, en raison des diverses transactions qui se sont déroulées, avait été fermé pendant longtemps. Lorsque ce créneau s'est ouvert en fonction de la politique, tous les initiés ont vendu sur ce créneau. À notre avis, il y avait des renseignements importants qui n'ont pas été divulgués. Cependant, l'explication qu'ils ont donnée c'est qu'ils disposaient du créneau et c'est la raison pour laquelle ils ont vendu. Ils ont expliqué que cela n'avait rien à voir avec d'autres renseignements.

Similarly, we find people routinely providing the explanations that they sold because they had taxes to pay, or for tax planning purposes, or because their broker advised them to sell. Other explanations have been selling in order to come up with the down payment for a new home, or selling to meet loan obligations, or to pay down lines of credit. Recently, somebody said they had a charity commitment that they had to fulfil and therefore sold the shares for that particular purpose.

If the standard is knowingly used, then in all these circumstances where people say, that they sold in order to meet another obligation, it may be impossible to surmount the hurdle of proving that the information was, in fact, used.

What we are really looking at is a provision that does not speak to *mens rea*, as such; it speaks to motive. "Knowingly used" means you have to prove the reason the individual sold was to avoid the loss they were going to incur, as opposed to selling for some other purpose. The necessity of proving motive in criminal law is really very rare. Rather than including it in the offence, I suggest that there are simple ways to avoid it that would make it more practical.

This is not a perfect parallel, nor can I think of one. However, to require the knowledge of the material information as being the reason that has to be proof for the action would be akin, in a case of prosecuting somebody for having sexual relations with a person under 14, to having to prove not only that they knew the person was under 14 but that was the reason they had sexual relations with the person. It requires getting inside somebody's head, something which you will seldom do. It will be only the odd case where somebody calls up their broker and says, "I got this hot tip. I have to sell," or, "I got this hot tip. I have to buy." That does not happen in our world. We do not get that kind of evidence. As I said, I can recall only one case of all the ones we have done where it was, in fact, perhaps possible that we would be able to obtain a conviction.

I do not want to hold up the process of this proposed legislation at all by revisiting it. The proposal before you, out of the task force report, is something that I think would be worthy of consideration on a longer-term basis. There are some other areas that may also be worth considering, not for the purposes of this process but to strengthen the law.

Creating a criminal law of insider trading would get Canada to where the rest of the world is concerning this issue. In the rest of the world, insider trading is in fact a crime. There are areas that are not covered here, or in most other jurisdictions, where, down the line, there may be an opportunity to cover up other sorts of

De même, certaines personnes fournissent régulièrement comme explication qu'elles ont vendu leurs actions parce qu'elles avaient des impôts à payer, ou à des fins de planification fiscale, ou parce que leur courtier leur a conseillé de vendre. D'autres expliquent qu'ils ont dû vendre pour fournir le versement initial d'une nouvelle maison, ou pour rembourser un emprunt ou leur marge de crédit. Récemment, quelqu'un a dit qu'il avait eu un engagement à remplir auprès d'une oeuvre de charité et avait par conséquent vendu des actions à cette fin en particulier.

Si le critère est d'avoir utilisé sciemment, alors dans toutes les circonstances où des personnes disent avoir vendu pour remplir une autre obligation, il risque d'être impossible de surmonter le fardeau consistant à prouver que les renseignements ont effectivement été utilisés.

En réalité, il s'agit d'une disposition qui ne traite pas à proprement parler de la *mens rea* mais plutôt du mobile. L'expression «utiliser sciemment» signifie qu'il faut prouver que la raison pour laquelle cette personne a vendu des actions était pour éviter la perte qu'elle risquait de subir, plutôt que de vendre dans un autre but quelconque. En droit pénal, il est vraiment très rare de devoir prouver un mobile. Plutôt que de l'inclure dans l'infraction, je considère qu'il existe des façons simples d'éviter cette difficulté et de rendre la disposition plus pratique.

Il ne s'agit pas d'un parallèle parfait et aucun ne me vient à l'esprit. Cependant, le fait d'exiger la connaissance d'informations importantes comme raison permettant d'établir la preuve d'une telle action équivaudrait, dans le cas d'un individu poursuivi pour avoir eu des relations sexuelles avec une personne de moins de 14 ans, à devoir prouver non seulement que cet individu savait que la personne avait moins de 14 ans mais que c'était la raison pour laquelle il avait eu des relations sexuelles avec elle. Il faut donc se mettre dans la tête de quelqu'un, ce que l'on fait rarement. Ce n'est que rarement qu'on aura affaire à une personne qui téléphone à son courtier pour lui dire: «On m'a communiqué un tuyau. Je dois vendre», ou «On m'a communiqué un tuyau. Je dois acheter». Ce n'est pas le genre de chose qui se produit dans notre milieu. Nous n'obtenons pas ce genre de preuve. Comme je l'ai dit, je ne me rappelle que d'un seul cas parmi tous ceux dont nous nous sommes occupés où en fait nous aurions peut-être réussi à obtenir une condamnation.

Je ne souhaite nullement ralentir l'adoption de ce projet de loi en proposant qu'on le réexamine. Je considère qu'il serait utile que l'on envisage à plus long terme la proposition qui se trouve devant vous et qui émane du rapport du groupe de travail. Il y a certains autres aspects qu'il serait aussi sans doute utile de prendre en considération, non pas aux fins du présent processus mais pour renforcer la loi.

La création d'une infraction de délit d'initié dans le Code criminel permettrait au Canada d'emboîter le pas au reste du monde en ce qui concerne cette question. Dans le reste du monde, le délit d'initié est effectivement un crime. Il y a certains secteurs qui ne sont pas visés ici, ou dans la plupart des autres pays, où au

circumstances, to make us a leader rather than bringing us up to the standard.

The proposal I was going to make was to take the *mens rea* requirement one step back. It is only a minor wording change to the proposed legislation as it appears. I suggest changing the phrase “trading, knowingly using insider information” to “buy or sell a security with knowledge of insider information”. An individual who has inside information as defined in the legislation simply should not be trading.

If you require proof of the intention to use that knowledge, not only will you create an insurmountable barrier, you will also create the risk of having the IMETs teams not able to provide enforcement in the area. If the studies are correct, there is the risk of having an unenforceable piece of legislation that may have the opposite effect to what it is intended.

That is the gist of my submission. As I said, there are a few other areas not currently covered that might be worth giving consideration. I could provide something in written form later, or I could address them now, if you wish.

The Chairman: That would be welcome.

Senator Meighen: Mr. Watson, what words do you suggest replacing “knowingly using” with?

Mr. Watson: “Knowledge of.”

Senator Meighen: Is it a fair summary to say that your difficulty has been the successful prosecution of offences because you do not have the tools to do the job?

Mr. Watson: My concern is that there is not an effective criminal deterrent and this measure will not provide an effective criminal deterrent. We are able to prosecute insider trading under existing provincial legislation. However, it does not require proof of use. People continue to provide these explanations. There is an argument raised in every case about having had a prior commitment to do so. That does not work because the prior commitment is not to sell the shares, it is to pay a loan. You cannot break the law to meet the prior commitment. People raise these arguments routinely. In my view, they will be raised more effectively in response to this proposed legislation as drafted than they can be in relation to provincial legislation.

Senator Meighen: Let me ask you a tangential question. This proposed legislation would increase the penalty for fraud over \$5,000 and fraud affecting a public market to 14 years from 10.

bout du compte il pourrait être possible de prévoir d'autres types de circonstances, pour faire de nous un chef de file plutôt qu'un pays à la traîne.

Je voulais proposer une modification à la disposition concernant l'intention criminelle. Il s'agirait simplement de modifier légèrement le libellé de la disposition en question. Je propose de modifier la phrase «vend ou achète des valeurs mobilières en utilisant sciemment des renseignements confidentiels» et de la remplacer par la phrase suivante «vend ou achète des valeurs mobilières en ayant connaissance de renseignements confidentiels». Une personne qui dispose de renseignements confidentiels tels qu'ils sont définis dans la loi ne devrait tout simplement pas acheter ou vendre des valeurs mobilières.

Si vous devez établir la preuve de l'intention d'utiliser ces renseignements, non seulement vous allez créer un obstacle insurmontable, mais vous créerez également le risque d'empêcher les équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés d'assurer l'application de la loi dans ce secteur. Si les études sont exactes, on risque d'avoir un texte de loi dont l'application ne sera plus possible et qui sera susceptible de donner l'effet contraire à celui voulu.

Voilà l'essentiel de ma présentation. Comme je l'ai dit, il y a quelques autres aspects qui ne sont pas visés à l'heure actuelle et qu'il pourrait être utile d'étudier. Je pourrais vous fournir ces renseignements par écrit plus tard, ou je pourrais en traiter maintenant, si vous le souhaitez.

Le président: Nous vous en sommes reconnaissants.

Le sénateur Meighen: Monsieur Watson, par quoi proposez-vous que l'on remplace l'expression «en utilisant sciemment»?

M. Watson: «Ayant connaissance de».

Le sénateur Meighen: Peut-on résumer fidèlement vos propos en disant que vous avez eu de la difficulté à poursuivre avec succès les auteurs d'infractions parce que vous ne disposez pas des outils nécessaires pour faire ce travail?

M. Watson: Ce qui me préoccupe, c'est l'absence d'une mesure de dissuasion efficace dans le Code criminel, et la disposition prévue n'offrira pas de mécanisme de dissuasion efficace dans le Code criminel. Nous pouvons intenter des poursuites dans les cas de délits d'initié selon les lois provinciales en vigueur. Cependant, il n'est pas nécessaire de prouver l'utilisation. Les gens continuent à fournir ce genre d'explications. Dans chaque cas, on invoque l'argument de l'existence d'un engagement préalable pour expliquer une telle action. Cela ne fonctionne pas parce que l'engagement préalable ne consiste pas à vendre les parts mais à rembourser un prêt. On ne peut pas violer la loi pour remplir un engagement préalable. C'est le genre d'arguments que les gens invoquent régulièrement. À mon avis, ils seront invoqués plus efficacement en réaction à ce projet de loi tel qu'il est libellé que par rapport aux lois provinciales.

Le sénateur Meighen: Permettez-moi de vous poser une question accessoire. Le projet de loi augmenterait la sanction pour fraude à plus de 5 000 \$, et dans le cas de fraude touchant un

We have heard from witnesses who have objected quite strenuously to that on the grounds that the 14 years puts it right up there with some pretty horrific types of criminal offences.

In your view, does 10 to 14 years make any difference in what you are trying to achieve?

Mr. Watson: I think it makes a powerful statement both to the public and to the courts that Parliament views economic crime as a serious matter. The kinds of crimes that those offences deal with go to the heart of the Canadian economy. Making strong statements about the willingness of Parliament to protect the Canadian economy is thoroughly justified.

Senator Meighen: Does the fact that it is up there with aggravated assault, torture and sexual assault with a weapon bother you?

Mr. Watson: No, it does not.

Senator Meighen: Senator Kelleher has been the leader in the view that the only way we will restore complete confidence is to see some people successfully prosecuted and put in jail.

Senator Kelleher: I said "orange suits."

Senator Meighen: I thought I would avoid that terminology.

I agree with him that successful prosecution is the key. You have raised some concerns. I can see how difficult it would be to prove "knowingly using." "Knowledge of" may be only slightly less difficult.

The other side of the coin is, of course, they would have "knowledge of", because, how could they not, let us say, if they sit on the board?

The only answer would be no trading, as you suggested.

Is that not what corporations have endeavoured to do by establishing no-trading periods?

Mr. Watson: That is what they have endeavoured to do by establishing no-trading periods, but those tend to relate to the regular flow of financial information. However, companies can get involved in unusual transactions where there may be discussions going on in the trading window, and people still ought not to be trading during that period of time.

We had a case not that long ago where an individual was in a meeting where a specific item was discussed. After the meeting, he went out and traded in the securities, but nobody in the room could positively say that he had been present when the discussion took place. The court decided that it could not be satisfied that the person had knowledge of the transaction. Even proof of knowledge itself can sometimes be difficult. I think that was a

marché public, la peine d'emprisonnement qui était de 10 ans passerait à 14 ans. Certains témoins se sont vivement opposés à une telle peine en faisant valoir qu'une peine de 14 ans d'emprisonnement correspond au genre de peines imposées pour certains types d'infractions criminelles assez horribles.

À votre avis, est-ce qu'une peine d'emprisonnement de 10 à 14 ans peut avoir une influence dans ce que vous tâchez d'accomplir?

M. Watson: Je considère que cela transmet un message clair à la fois au public et aux tribunaux selon lequel le Parlement considère les crimes économiques comme des crimes graves. Les genres de crimes que représentent ces infractions vont au cœur même de l'économie canadienne. Il est tout à fait justifié de transmettre des messages fermes quant à la volonté du Parlement de protéger l'économie canadienne.

Le sénateur Meighen: Le fait que ce genre d'infraction soit mis sur le même pied d'égalité que les voies de fait graves, la torture et l'agression sexuelle armée vous dérange-t-il?

M. Watson: Non.

Le sénateur Meighen: Le sénateur Kelleher est le premier à avoir fait valoir que la seule façon de rétablir complètement la confiance consiste à faire condamner et emprisonner certaines personnes.

Le sénateur Kelleher: J'ai parlé de survêtements oranges.

Le sénateur Meighen: J'ai préféré éviter ce genre de terme.

Je conviens avec lui qu'il est essentiel de poursuivre avec succès les auteurs de ces infractions. Je peux comprendre à quel point il serait difficile d'établir l'existence d'une intention criminelle comme le laisse entendre l'expression «en utilisant sciemment». «Ayant connaissance de» pourrait être légèrement moins difficile à prouver.

Le revers de la médaille c'est bien entendu qu'ils auraient «connaissance de», car comment pourrait-il en être autrement s'ils siègent au conseil?

Comme vous l'avez laissé entendre, l'unique solution consiste à interdire toute transaction.

N'est-ce pas ce que les sociétés ont tâché de faire en établissant des périodes pendant lesquelles il n'y a pas de transaction?

M. Watson: C'est ce qu'elles ont essayé de faire en établissant des périodes pendant lesquelles il n'y a pas de transaction, mais ces périodes sont indissociables du flot régulier de l'information financière. Cependant, les entreprises peuvent participer à des transactions inhabituelles où des discussions peuvent se dérouler dans le créneau de transaction, même s'il est dit que les gens ne doivent pas faire de transaction au cours de cette période.

Nous avons eu un cas il n'y a pas longtemps où une personne assistait à une réunion au cours de laquelle on a discuté d'un point en particulier. Après la réunion, elle a effectué des transactions sur les valeurs mobilières mais aucune des personnes présentes à la réunion n'a pu dire de façon positive si elle était présente lorsque la discussion s'est déroulée. Les tribunaux ont déclaré qu'il leur était impossible d'être convaincus que cette personne avait

ridiculous judgment. The logical inference could be drawn in the circumstances, but it was not. If it is that hard to prove the knowledge itself, going the next step and proving use of the information on top of the knowledge will, in most circumstances, be insurmountable.

Senator Meighen: Do you have any concerns about the use of *ex parte* applications for protection orders, and do you have to do it *ex parte*? Why can you not do it with both parties present?

Mr. Watson: It is for the sake of efficiency. The information being sought under production orders is not the kind of intrusive information that can be gathered through search warrants, and the kind of activity involved is similarly far less intrusive than the execution of a search.

In response to the previous submission, I have a lot of concern about shifting to a reasonable standard, because "reasonable" is entirely debatable in every circumstance. When we try to get information, we deal with many major financial institutions that throw up all sorts of roadblocks because they are not interested in responding to our subpoenas.

In most jurisdictions, financial institutions regulated by the securities regulators are required to maintain their records in such a way that they are readily available to the regulators. To suggest that some institutions cannot keep their records in such a way avoids the realities of technology in the 21st century, in my view.

Senator Harb: What you have brought up is interesting. Perhaps with the proposal in the legislation, including the stiff penalties, the whistle-blower protections and all of those measures, that is a step forward, but you are asking to go further.

Would you not think that would perhaps create a situation where the whole notion of presumption of innocence until proven guilty would go out the window?

How do you define knowledge of something that is going to go wrong?

It is a very abstract matter. You have been able to recoup quite a bit of money, in particular, from cases that were quite fairly publicized. With this particular measure, you should be able to hit well over 85 per cent of your cases. Would you not agree?

Mr. Watson: I am not sure I understand the point about being able to hit over 85 per cent of our cases.

I do not think it creates any sort of absolute liability. On the contrary, the difficulties in defining what knowledge is creates a significant hurdle for the prosecutor to get over. A lot of work in

connaissance de la transaction. Il peut parfois être difficile même de prouver que quelqu'un a eu connaissance de renseignements. Je considère qu'il s'agit d'un jugement ridicule. Il aurait été possible d'en arriver à une déduction logique compte tenu des circonstances, mais cela n'a pas été fait. S'il est si difficile de prouver qu'il y avait connaissance des renseignements, passer à l'étape suivante et prouver l'utilisation des renseignements en plus de la connaissance des renseignements s'avèrera, dans la plupart des circonstances, un obstacle insurmontable.

Le sénateur Meighen: L'utilisation de requêtes *ex parte* pour les ordonnances de communication vous pose-t-elles des problèmes et devez-vous faire ces requêtes *ex parte*? Pourquoi ne pouvez-vous pas le faire avec les deux parties présentes?

M. Watson: C'est une simple question d'efficacité. Les renseignements réclamés par ordonnance de communication ne sont pas le genre de renseignements confidentiels qui peuvent être recueillis par des mandats de perquisition, et parallèlement le genre d'activités impliquées est beaucoup moins intrusif qu'un mandat de perquisition.

Je répondrai au témoignage précédent qu'opter pour une norme raisonnable me poserait beaucoup de problèmes car «raisonnable» se prête à bien des interprétations en fonction des circonstances. Quand nous essayons d'obtenir des renseignements, c'est auprès de grosses institutions financières qui dressent toutes sortes d'obstacles sur notre route car répondre à nos citations à comparaître ne les intéresse pas.

Dans la majorité des juridictions, les institutions financières réglementées doivent maintenir leurs livres et leur comptabilité de façon à ce qu'ils soient immédiatement accessibles quand les responsables de la réglementation en ont besoin. Suggérer que pour certains établissements c'est impossible, c'est ignorer les réalités technologiques du XXI^e siècle.

Le sénateur Harb: Vos commentaires sont intéressants. Les sanctions sévères, la protection des dénonciateurs, toutes ces mesures proposées dans la loi sont un pas en avant mais pour vous ce n'est pas suffisant.

Que devient le principe de la présomption d'innocence?

Quelle est votre définition de la connaissance de malversation?

C'est une question très abstraite. Vous avez pu récupérer pas mal d'argent, en particulier, dans des affaires sur lesquelles on a fait une large publicité. Grâce à cette mesure, vous devriez pouvoir facilement passer la barre des 85 p. 100 de réussite. N'est-ce pas?

M. Watson: Je ne suis pas certain de voir comment nous pourrions franchir cette barre des 85 p. 100.

Je ne pense pas que cela crée une sorte de responsabilité absolue. Au contraire, la difficulté à définir ce qu'on entend par connaissance dresse un obstacle supplémentaire important sur la

these investigations goes into establishing that someone knew financial targets were going to be missed by a long way, and things to that effect.

Once you fix somebody with specific knowledge that falls within the test of insider information, I do not think it is unreasonable to say that you had that knowledge, you went and traded anyway, and that is sufficient proof of *mens rea*.

Senator Harb: In terms of the Criminal Code how would that situation stand before a judge?

If you were to go with that argument, would you not think the judge would just throw the law out the window, stating that it is not constitutional?

Mr. Watson: No, I do not believe that is the case. There are any number of knowledge-based offences within the Criminal Code where proof of knowledge of circumstances and proof of activity is sufficient to prove the offence.

Senator Harb: Is that beyond the shadow of a doubt?

Mr. Watson: That is beyond reasonable doubt.

Senator Plamondon: People use cell phones all the time and a third party could intercept confidential information. That is use of knowledge. What do you think of that situation?

Mr. Watson: All we can prove in those situations, which we run into with some regularity, is that the person traded.

Senator Plamondon: However, there is no link with the person detaining the information.

Mr. Watson: That is correct. That makes it impossible to prove the ingredient of the offence with knowledge.

Senator Plamondon: If somebody calls someone outside Canada and says to buy or sell, and keep in trust, how can you catch the person?

There is no information and no account in the bank.

Mr. Watson: Those tend to be very difficult situations. We have just laid charges against an individual as a result of an investigation that took us through accounts in the Bahamas, Liechtenstein, Luxembourg and Switzerland. We ordered a track-down of who was behind the accounts, and eventually traced it back to the person who had the information at the outset. It is rare that we can solve those cases.

Senator Plamondon: As regulators, do you have similar laws where you can get the information outside Canada? Is this law similar to other laws outside Canada?

Mr. Watson: The International Organization of Securities Commissions has been doing much work in that area specifically, trying to develop means of information-sharing. The world is becoming a much smaller place, and tools for gathering information from other jurisdictions are becoming

route du procureur. Une grande partie du travail dans ces enquêtes consiste à établir que quelqu'un savait que des objectifs financiers seraient largement ratés, des choses de ce genre.

La possession de renseignements privilégiés à l'origine d'une transaction peut être raisonnablement considérée comme une preuve d'intention coupable.

Le sénateur Harb: Qu'en dirait un juge, le Code criminel sous les yeux?

Ne pensez-vous pas que devant ce genre d'argument les juges avaliseront purement et simplement la loi pour inconstitutionnalité?

M. Watson: Non, je ne le crois pas. Il y a un certain nombre de délits fondés sur la connaissance dans le Code criminel où la preuve de la connaissance des circonstances et la preuve de l'activité sont suffisantes pour prouver le délit.

Le sénateur Harb: Au-delà de l'ombre d'un doute?

M. Watson: Au-delà de tout doute raisonnable.

Le sénateur Plamondon: Les gens se servent de cellulaires tout le temps et il n'est pas du tout difficile d'intercepter les conversations. C'est de l'utilisation de connaissances. Que pensez-vous de ce genre de cas?

M. Watson: Tout ce que nous pouvons prouver dans ce genre de situations que nous rencontrons régulièrement, c'est que l'intéressé a vendu ou a acheté.

Le sénateur Plamondon: Cependant, il n'y a pas de lien avec la personne détentrice des renseignements.

M. Watson: C'est exact. Il est impossible de prouver le délit de connaissance.

Le sénateur Plamondon: Si quelqu'un appelle à l'extérieur du Canada et dit d'acheter, de vendre ou de mettre en fiducie, comment pouvez-vous attraper cette personne?

Il n'y a ni renseignement ni compte à la banque.

M. Watson: Ce sont des cas très délicats. Nous venons tout juste d'inculper quelqu'un à la suite d'une enquête qui nous a fait voyager de compte en compte aux Bahamas, au Liechtenstein, au Luxembourg et en Suisse. Nous avons ordonné une enquête pour découvrir qui était derrière ces comptes et nous sommes finalement remontés jusqu'à la personne qui détenait au départ les renseignements. Il est rare que nous arrivions à résoudre ce genre de cas.

Le sénateur Plamondon: Y a-t-il des lois qui vous permettent d'agir à l'étranger? Notre loi est-elle analogue aux lois étrangères?

M. Watson: L'Organisation internationale des commissions boursières a beaucoup travaillé sur cette question, tout particulièrement, et a essayé de mettre au point un système d'échange de renseignements. Le monde devient de plus en plus petit, et les outils de collecte d'information auprès des autres

much more effective. It is still not that hard for people to hide in foreign jurisdictions, but it is getting harder every day.

Senator Plamondon: Does this proposed bill fit with what is done outside Canada?

Mr. Watson: Yes, it is very much a step in the right direction.

Senator Plamondon: Is it the same as other countries have?

Mr. Watson: It is not identical, but it does not have to be identical in order to allow for international cooperation on the issues.

Senator Biron: I understand that it is difficult for you to tell us how long it takes the commission to prosecute a case. However, I am concerned that the time that you take to do your investigation can hurt the shareholders of the company that may not have anything to do with the problem.

I am aware of one case that the commission has been working on for several years; once in a while, it appears in the financial papers. It takes such a long time that it hurts the shareholder.

Does this legislation help you to reduce the length required to prosecute?

Mr. Watson: I do not think it would reduce our time, but I think there is some merit from the point of view of efficiency. In cases where you have police investigations, the police would investigate the offences created under this legislation. They have tools that we do not have available to us to conduct the investigations. They also have much more effective ways of getting people to talk to them than we have. All we can offer in exchange is that we will not reprimand you if you cooperate, as opposed to what the police can say.

The Chairman: It is ominous, the way you put it.

Mr. Watson: All I meant was that the police have jail to trade with which we do not. The police have ways of speeding up investigations that we do not have. From that point of view, it would be useful.

The Chairman: That is the end of my list. Do we have any other questions?

Senator Kelleher: I have another question of this witness. You were here and heard the evidence of the Canadian Bankers Association. They felt that the present drafting of the proposed bill casts too wide a net.

Do you have any opinion on that statement?

Mr. Watson: Let me put it this way: We were sufficiently impressed with the proposed legislation that we have asked the Attorney General of Ontario to create similar legislation for provincial acts.

Senator Kelleher: So you think the net is cast properly?

Mr. Watson: Yes, that is correct.

juridictions deviennent de plus en plus efficaces. Bien qu'il ne soit toujours pas trop dur de se cacher dans des paradis étrangers, cela devient de plus en plus difficile tous les jours.

Le sénateur Plamondon: Ce projet de loi s'inscrit-il dans la ligne de ce qui se fait sur la scène internationale?

M. Watson: Oui, c'est un très bon pas dans la bonne direction.

Le sénateur Plamondon: C'est la même loi que dans les autres pays?

M. Watson: Elle n'est pas identique, mais cette identité n'est pas nécessaire pour favoriser la coopération internationale sur ces questions.

Le sénateur Biron: Je comprends qu'il vous soit difficile de nous dire combien de temps il faut à votre commission pour mener une enquête à terme. Je crains que le temps que cela vous prenne ne touche négativement les actionnaires de la compagnie qui peuvent ne rien avoir à faire avec le problème.

Je connais un cas sur lequel travaille la commission depuis plusieurs années; de temps en temps on en reparle dans les journaux financiers. Cela prend tellement de temps que ce sont les actionnaires qui écœpent.

Est-ce que cette loi vous aide à réduire la longueur de la procédure?

M. Watson: Je ne pense pas qu'elle permette de réduire le temps nécessaire, mais elle offre certains avantages sur le plan de l'efficacité. Dans les cas où il y a une enquête policière, la police enquêtera sur les délits créés par cette loi. Elle a des outils à sa disposition que nous n'avons pas pour mener ce genre d'enquête. Elle a aussi des moyens plus efficaces de faire parler les gens que nous en avons. Tout ce que nous pouvons faire c'est d'offrir à ceux qui coopèrent de ne pas les réprimander, ce qui n'est pas forcément le cas avec la police.

Le président: Vous nous effrayez.

M. Watson: Tout ce que je veux dire c'est que la police peut brandir la menace de la prison alors que nous nous ne le pouvons pas. La police a des moyens d'accélération d'enquête que nous n'avons pas. De ce point de vue, ce sera utile.

Le président: C'est la fin de ma liste. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Kelleher: J'ai une autre question pour ce témoin. Vous avez entendu le témoignage de l'Association des banquiers canadiens. Ils estiment que ce projet de loi ratisse trop large.

Qu'en pensez-vous?

M. Watson: Voici ce que j'en pense: nous avons jugé cette proposition de loi suffisamment intéressante pour demander au procureur général de l'Ontario d'en adopter une analogue au niveau provincial.

Le sénateur Kelleher: Donc elle ne ratisse pas trop large?

M. Watson: Exactement

The Chairman: Does anyone wish to hear anything else? Have these witnesses or any other witnesses raised any questions that you would like to hear officials from Department of Justice comment upon?

Senator Meighen: Yes, I would like to hear their comments.

The Chairman: I invite Ms. Klineberg, Mr. Wong and Mr. Bartlett to come to the table, please.

This will be an open question in the absence of any specific question: Is there anything you have heard in the course of this afternoon's proceedings that you would like to comment upon?

Mr. William C. Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Thank you. There are comments we would like to make that I think the committee would find helpful. With regard to the concern of the Canadian Bankers Association about the scope of the proposed production order power, this evidence-gathering tool for law enforcement was never intended or represented to be a measure aimed solely, or even principally at capital markets fraud. The title of the proposed bill, capital markets fraud and evidence-gathering, was chosen intentionally because we are dealing with measures specifically aimed at capital measures fraud. At the same time we are dealing with an issue of a slight expansion of the evidence-gathering tools available to law enforcement.

If you look at the material that was presented when the proposed legislation was first tabled, you will see that this was made as clear as we could possibly make it. We wanted to be sure that people were quite clear that the proposed bill had these two elements.

What the material said was that these powers would apply to all criminal offences, but they would be especially useful in regard to capital markets fraud, which was the other major element of the proposed bill.

They will certainly be very valuable in regard to any other offence, particularly other economic crimes where documents or datum are valuable, and also in other kinds of offences.

I want to refer briefly to the history of our experience with the representations made by law enforcement for exactly this sort of power. My first exposure to it was in the year 2000 with the federal-provincial-territorial National Agenda on Organized Crime. One of the new measures that the police were looking for at that time was a production order power to deal with some of the offences involved in organized crime. It appears as one of the items on the legislative and regulatory tools agenda that the FPT ministers agreed they should look at to deal with organized crime. This has been on our agenda for some time and is certainly not restricted to capital markets fraud.

I think history shows that reasonableness is built into the process. What exists now are search warrants and search warrants with assistance orders. They are granted *ex parte* and under search warrants police could march in and certainly close down the banks. They do not, and they have not. What they have done

Le président: Souhaitez-vous entendre autre chose? Ces témoins ou d'autres témoins ont-ils soulevé des questions sur lesquelles vous aimeriez entendre les représentants du ministère de la Justice?

Le sénateur Meighen: Oui, j'aimerais les entendre.

Le président: J'invite Mme Klineberg, M. Wong et M. Bartlett à venir s'installer à la table.

Il n'y a pas de questions précises, c'est une discussion générale. Avez-vous entendu quelque chose cet après-midi qui vous incite à faire un commentaire?

M. William C. Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada: Merci. Nous aimerions faire des commentaires qui devraient, je pense, vous être utiles. L'Association des banquiers canadiens s'est inquiétée de la portée du pouvoir d'ordonnance de communication. Il n'a jamais été question que cet outil d'obtention d'éléments de preuve ne vise que, ou vise principalement, les fraudes sur les marchés financiers. Si le projet de loi est intitulé, fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve, c'est intentionnel car il s'agit de mesures destinées spécifiquement aux fraudes sur les marchés financiers. En même temps, il y a une légère extension des outils d'obtention d'éléments de preuve pour les représentants de l'ordre.

Si vous consultez les documents qui ont été présentés lors du premier dépôt de ce projet de loi, vous constaterez que nous avons été aussi clairs que possible sur ce point. Nous voulions être certains qu'il soit bien compris que cette proposition de loi contenait ces deux éléments.

Nous disions dans ces documents que ces pouvoirs seraient appliqués à tous les délits criminels mais qu'ils seraient tout spécialement utiles pour les affaires de fraudes sur les marchés financiers qui constituaient l'autre élément majeur du projet de loi.

Ils seront certes fort utiles pour tout autre délit, tout particulièrement les autres crimes économiques où la documentation et les données sont indispensables, et aussi pour d'autres sortes de délits.

Permettez-moi de faire un petit rappel historique de la demande des forces de l'ordre pour ce genre de pouvoir. La première fois que j'en ai entendu parler c'était en 2000 dans le contexte du Plan d'action fédéral-provincial-territorial national sur le crime organisé. Une des mesures réclamées par la police à l'époque était un pouvoir d'ordonnance de communication pour certains des délits liés au crime organisé. C'est un des outils législatifs et réglementaires que les ministres avaient décidé d'inscrire à leur ordre du jour de lutte contre le crime organisé. Cela fait donc un certain temps que nous demandons cet outil et il n'est certes pas limité aux fraudes sur les marchés financiers.

La procédure repose sur le principe des limites raisonnables. Aujourd'hui nous avons des mandats de perquisition et des mandats de perquisition avec des ordonnances d'assistance. Ils sont accordés sur requête *ex parte*, et sur la base de certains de ces mandats, rien n'empêcherait la police de fermer les banques

is gone in with a search assistance order and dealt with the banks on a voluntary basis. I think the relationship with the banks and the Canadian Bankers Association has always been a positive one and we have appreciated their support for law enforcement. When we met with them, I made an undertaking and I will repeat it again: We will certainly be happy to meet with them to talk about guidelines for the Crown and police about what kind of time will be reasonably needed to deal with the retrieval of datum. If, in particular cases, more time is needed, there certainly is a process to deal with that need.

I will ask Mr. Wong to speak to the issue of the scope of the offences on which this may be used and this issue of the reasonableness of the time to comply.

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada: Mr. Bartlett did a good job of giving you a broad overview. I will cover a couple of other points.

We must remember that the police have been calling for production orders for quite some time. This is because a production order is really a codification of current practices.

Mr. Bartlett alluded to the fact that the bank is served with a section 487 regular search warrant with an assistance order attached to it. The police do not go in and rifle through the bank's records. The police give them the assistance order and the bank provides them with the information that has been requested.

We have already talked about the drawbacks. The primary drawback is the timing mechanism. There have been cases where the police have had to wait for the information from the financial institution for up to a year. That delays the investigation. By having the production order with the timing mechanism in there, it allows the police to proceed with the investigation.

There was some discussion as to the scope applying only to capital markets fraud offences. As Mr. Bartlett said, it was never intended to be that way but to assuage part of the CBA's fears. A production order is limited; it is only applicable to third parties, and by that definition, it will be useful only in certain offences. At the same time, however, it will be useful for police.

The last time I appeared before you I noted that this production order scheme is modeled upon the search warrant scheme. There is no talk about whether or not the judge has to be reasonable in there because it is already built into the process. If the order, or the warrant, or the authorization that the judge issues is unreasonable, it can be quashed either under the Criminal Code or the Charter. It is built in there. For us to say that the judge must be reasonable is insulting the judge and also inconsistent with similar Criminal Code provisions. However, we did recognize that this production order is a departure from what is normally in the Criminal Code and does put the onus on the third party responding. That is why we built in the exemption

visées. Elle ne le fait pas, et elle ne l'a jamais fait. Elle procède à une perquisition avec l'accord de la banque concernée. Les relations avec les banques et avec l'Association des banquiers canadiens ont toujours été positives et nous leur savons gré de leur soutien pour faire appliquer la loi. Lorsque nous les avons rencontrés, je me suis engagé, ce que je répète aujourd'hui, à les rencontrer, s'ils le souhaitent, pour discuter des directives de la Couronne et de la police quant aux délais raisonnables pour la récupération des données réclamées. Si dans certains cas particuliers, il faut une prolongation de délai, il y a une disposition qui le prévoit.

Je demanderais à M. Wong de vous parler du champ de délits auquel ces mesures pourront être appliquées et de la question des délais raisonnables à respecter.

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada: M. Bartlett vous a fait un excellent tour d'horizon. Je me permettrai d'aborder un ou deux autres points particuliers.

Il ne faut pas oublier que la police réclame des ordonnances de communication depuis déjà un certain temps. Tout simplement parce qu'une ordonnance de communication est une codification de pratiques déjà existantes.

M. Bartlett a fait allusion au fait qu'est remis à la banque visée un mandat de perquisition conformément à l'article 487 accompagné d'une ordonnance d'assistance. La police ne fouille pas directement dans les dossiers de la banque. La police remet à la banque l'ordonnance d'assistance et la banque en retour lui donne les renseignements demandés.

Nous avons déjà parlé des inconvénients. L'inconvénient principal c'est le temps. Il est arrivé que la police attende près d'un an avant que ces renseignements lui soient communiqués par l'établissement financier. Cela retarde l'enquête. L'ordonnance de communication avec les délais imposés permet à la police de poursuivre son enquête.

D'aucuns ont dit que cet outil ne s'appliquait qu'aux délits concernant la fraude sur les marchés financiers. Comme M. Bartlett l'a appelé, cela n'a jamais été l'intention. Mais pour atténuer les craintes de l'Association des banquiers, il ne faut pas oublier qu'une ordonnance de communication est limitée; qu'elle n'est applicable qu'aux tiers, et que par définition, elle ne sera utile que pour certains délits. En même temps, cependant, elle sera utile pour la police.

La dernière fois que j'ai comparu devant vous j'avais fait remarquer que la procédure d'ordonnance de communication était analogue à la procédure de mandat de perquisition. S'il n'est pas rappelé au juge la nécessité d'être raisonnable c'est parce que ce critère est déjà inscrit dans la procédure. Si l'ordonnance, le mandat ou l'autorisation émis par le juge est déraisonnable, il peut être rejeté sur la base du Code criminel ou de la charte. Il y a des critères. Dire au juge qu'il doit être raisonnable nous semble insultant et aussi incompatible avec certaines dispositions analogues du Code criminel. Cependant, nous avons reconnu que cette ordonnance de communication est une nouveauté par rapport à l'application normale du Code criminel et fait porter la

process where, in the subjective view of the third party, they feel that the order is not reasonable. They can ask for either an extension or that the order be quashed.

Mr. Bartlett: The investigators are not interested in prosecuting banks. They are interested in gathering information. I think the Canadian Bankers Association and all of its members can look at their past involvement with law enforcement and know that this power will be used in a reasonable way because that is in the interests of law enforcement in terms of gathering the information that they need. They are not interested in using this in a heavy-handed way because that will make it more difficult to get the information that is the point of the entire exercise.

Senator Meighen: I would like to Mr. Watson's about his concerns in proving that someone "knowingly used," as opposed to having "knowledge of."

Mr. Bartlett: It is our view that this offence can, in appropriate cases, be proven. It is what we have heard in consultations with police and law enforcement that have experience in closely related offences.

What Mr. Watson has proposed would be essentially an offence that certainly would work well, and I presume does work well, in a regulatory context, which is where the experience lies. You are regulating the trading of securities. You can essentially declare a prohibition on the trading of securities against anyone who stands in a certain position or has inside information and simply not make it relevant to the nature of the offence that they are actually using that information.

However, I am a little surprised to hear him say that they do not have jail available as a sanction. Indeed, they have just raised the penalty for their offences to five years less a day. There is a fairly serious jail term that will apply in Ontario and, I believe, also in Alberta and Quebec. That term seems to be the trend.

We have developed a Criminal Code offence with a maximum 10-year penalty. It is a fairly serious criminal offence.

Senator Meighen: Is it not 14 years?

Mr. Bartlett: It is 10 years. The moral blame limit is involved for an offence bearing 10 years requires more than just a prohibition on trading on behalf of anyone who possesses inside information. It requires the particularly blameworthy act of using that information.

I will ask Ms. Klineberg to tell you about case law in the United States and elsewhere.

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: I can elaborate a bit further.

We are familiar with the inside trading task force report that was referred to earlier. The recommendation in it that dealt with this particular issue spoke of the United States law with respect to insider trading.

responsabilité aux tiers. C'est la raison pour laquelle nous avons inclus un processus d'exemption quand, du point de vue du tiers, il est estimé que l'ordonnance n'est pas raisonnable. Une extension ou une annulation peuvent être demandées.

M. Bartlett: Poursuivre des banques n'intéressent pas les enquêteurs. Ce qui les intéresse c'est de recueillir des renseignements. Je crois qu'il suffit à l'Association des banquiers canadiens et à tous ses membres de considérer leurs rapports passés avec les forces de l'ordre pour conclure que ce pouvoir ne sera utilisé que de manière raisonnable car c'est l'intérêt même de ceux qui doivent recueillir les renseignements dont ils ont besoin. Ils savent que les résultats dépendent de leur conduite.

Le sénateur Meighen: J'aimerais savoir ce que vous pensez de ce que M. Watson a dit: qu'il est plus difficile de prouver que quelqu'un a utilisé sciemment des renseignements que de prouver que quelqu'un avait connaissance de renseignements.

M. Bartlett: Nous estimons que dans certains cas appropriés, ce délit peut être prouvé. C'est ce que nous ont dit la police et certaines agences d'application de la loi à propos de leurs expériences pour des délits étroitement liés.

M. Watson, pour l'essentiel, propose un délit facile à démontrer, dans un contexte réglementé. Il s'agit de la réglementation du négoce des valeurs mobilières. Il est possible d'interdire l'échange de valeurs mobilières à quelqu'un qui occupe un certain poste ou qui a des renseignements privilégiés sans pour autant que cela soit pertinent au niveau du délit commis en utilisant ces renseignements.

Cependant, je suis un peu surpris de l'entendre dire qu'ils ne peuvent pas condamner à l'emprisonnement. Ils viennent tout juste de faire monter la peine pour les délits à cinq ans moins un jour. Il y aura désormais en Ontario une peine d'emprisonnement assez sérieuse et je crois, aussi en Alberta et au Québec. C'est la tendance qui semble se dessiner.

Nous avons établi un délit relevant du Code criminel avec une peine d'un maximum de 10 ans. Ce délit est jugé criminel et assez sérieux.

Le sénateur Meighen: Ce n'est pas 14 ans?

M. Bartlett: C'est 10 ans. La limite du blâme moral pour un délit passible de 10 ans requiert plus qu'une simple interdiction de négocier au nom de quelqu'un qui possède des renseignements privilégiés. Il faut que cela soit accompagné de l'acte blâmable d'utilisation de ces renseignements.

Je vais demander à Mme Klineberg de vous parler de la jurisprudence aux États-Unis et ailleurs.

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada: Je suis en mesure d'étoffer un peu.

Nous connaissons le rapport du groupe de travail sur les délits d'initié dont on a parlé précédemment. La recommandation de ce rapport qui porte sur cette question mentionnait le droit américain en matière de délit d'initié.

We have taken a close look at that recommendation. The understanding is that it is well settled in the United States. The standard is one of trading while in "possession of." Our reading of the history of insider trading in the United States shows that that is not necessarily the case.

The Securities and Exchange Commission recently passed a rule that establishes that standard, but that rule was passed after a couple appeal courts decisions came down saying that the law requires that "use" be proven.

I have a 1998 California Ninth Circuit Court of Appeals decision that makes it clear that a standard of trading "while in possession" would not sufficiently demonstrate blameworthiness on the part of an accused person. It would not contain a fraud element, an element of deception, which the overriding statute required.

It is fair to say that the SEC made this rule, but it is premature to know whether that rule will stand up. It may well be that the SEC as an enforcement body, like many others, would like to cast the net wide, as we have heard today. However, there are limits. The United States laws will keep developing over the next little while.

In terms of Canadian law, we do have case law that says that the type of offence that was referred to earlier with the standard of trading while in possession is a strict liability offence, which is an offence where the Crown only has to prove an act, not any mental state at all. The burden then shifts to the accused person to raise a defence on the balance of probabilities. That is an entirely different judicial process. The burden of proof is different; the elements of the offence are different.

That is not a standard that we can bring into the Criminal Code. The Criminal Code requires that there be not just a guilty act but also a state of mind that goes with the act.

Being in possession of information and trading is simply not good enough from a constitutional perspective. You have to know you are using the information when you are trading.

To separate them in time like that, we do not think will quite satisfy constitutional muster. It might well lead to years of protracted litigation on constitutional grounds of the offence. It could end up being unenforceable from that perspective if you drop the bar too low.

In this regard, I would also make the point that courts have said, as did this Court of Appeal decision from California that while the use requirement renders criminal prosecutions marginally more difficult for the government to prove the difficulties are by no means insuperable. There are statements from the court that say that it is a marginally higher standard, but the criminal law requires that standard.

Nous avons soigneusement examiné cette recommandation. Nous croyons savoir qu'elle est déjà bien appliquée aux États-Unis. La norme appliquée est celle de la transaction faite par une personne qui dispose d'informations privilégiées. D'après notre interprétation de la jurisprudence en matière de délit d'initié aux États-Unis, cette norme n'est pas nécessairement appliquée.

La Securities and Exchange Commission a récemment adopté un règlement pour rétablir cette norme, mais il a fallu attendre pour l'adoption de ces règlements deux décisions de cours d'appel indiquant qu'en vertu de la loi, l'utilisation de ces informations privilégiées doit être prouvée.

J'ai une décision datée de 1998 de la California Ninth Circuit Court of Appeals, dans laquelle on dit clairement que le critère de la possession d'informations privilégiées au moment de la transaction ne suffit pas à démontrer la culpabilité de l'accusé. Ce critère ne constitue pas un élément de fraude ou de tricherie correspondant à ce qu'exige la loi générale.

La SEC a donc adopté ce règlement, mais il est trop tôt pour savoir s'il pourra être appliqué. La SEC, comme bon nombre d'autres organismes d'exécution des lois, souhaite peut-être ratisser large, comme on l'a dit aujourd'hui. Il y a toutefois des limites. Les lois américaines vont continuer d'évoluer encore quelque temps.

En ce qui a trait au droit canadien, il existe ici une jurisprudence indiquant que commet une infraction de responsabilité stricte toute personne qui se livre à des transactions alors qu'elle dispose d'informations privilégiées. Il s'agit là d'un délit dont la Couronne n'a approuvé que la commission, sans égard à l'état mental. C'est ensuite à l'accusé qu'il incombe de présenter une défense selon la prépondérance des probabilités. Le processus judiciaire, le fardeau de la preuve et les éléments du délit sont entièrement différents.

Nous ne pouvons pas inscrire ce critère dans le Code criminel. Le Code criminel exige non seulement qu'un acte illégal ait été commis, mais aussi que cet acte ait été commis dans un certain état d'esprit.

La possession de renseignements et l'exécution de transactions ne suffisent pas du point de vue constitutionnel. Celui qui exécute la transaction doit savoir qu'il utilise les renseignements privilégiés au moment de la transaction.

Le fait de séparer ces deux éléments dans le temps ne permettra pas de satisfaire aux critères constitutionnels. Cela pourrait donner lieu à d'interminables litiges sur les motifs constitutionnels du délit. La mesure pourrait être inapplicable si la barre est placée trop bas.

Je ferai également remarquer à cet égard que les tribunaux ont déclaré, tout comme la Cour d'appel de Californie, que l'application du critère d'utilisation complique un peu la tâche du gouvernement dans les poursuites pénales, mais que cela ne constitue pas une difficulté insurmontable. Certains tribunaux ont déclaré que le critère est un peu plus sévère, mais que c'est un critère nécessaire en droit pénal.

In any event, the smoking gun is not required. A proof by inferences is all that is necessary. Circumstantial evidence can be sufficient to make out a criminal case. It is in homicide, murder and corruption cases. We certainly believe, and have heard from law enforcement as well, that in this offence that should be provable as well.

Mr. Bartlett: The American courts are speaking to a constitutional situation in which the American federal government might claim to be able to go somewhat beyond the strict bounds of criminal law because they have regulatory jurisdiction. In fact, the American federal government has no criminal law jurisdiction. It can add offences to enforce the jurisdiction it has in other areas. Its regulation of securities is done under its power of interstate commerce.

They have created offences with penalties of such a nature that the courts studying at it have said that they need to have criminal law standards, *mens rea* standards, that are adequate to those penalties.

In Canada we simply start out with the fact that we are dealing with criminal law. That is what we have the jurisdiction to deal with, so we start out in that framework.

Ms. Klineberg: If there is a case where proof to the criminal law standard might be too difficult to achieve and the RCMP do not think that they can quite make the case out, no one should be left with the impression that there is nowhere to go. In that circumstance, all of the provinces have securities laws. They all have insider trading provisions.

The maximum for insider trading on the lower standard is five years less a day. Criminal law should be used in the cases where that blameworthy, knowing use of the information can be proved. Where it cannot be proved, the securities laws, which have been in existence for decades, are still there to pick up those cases.

The Chairman: Thank you. I appreciate you being here very much. It was helpful to have this addressed at the end of our hearings.

Senators, with your agreement, I would like to move to clause-by-clause consideration of the bill.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

De toute façon, il n'est pas nécessaire de produire des preuves concrètes. Une preuve inductive suffit. Une preuve circonstancielle peut suffire à prouver un acte criminel. C'est le cas dans les affaires d'homicide, de meurtre et de corruption. Nous sommes persuadés, tout comme le sont les services policiers également, que ce délit devrait pouvoir être prouvé de la même façon.

M. Bartlett: Les tribunaux américains parlent de cas constitutionnels qui permettraient au gouvernement fédéral américain de dépasser les limites strictes du droit pénal grâce à leur pouvoir de réglementation. En fait, le gouvernement fédéral américain ne possède aucun pouvoir en matière de droit pénal. Il peut créer de nouveaux délits pour exercer les pouvoirs qu'il possède dans d'autres domaines. Il réglemente les valeurs mobilières en vertu de ses pouvoirs en matière de commerce inter-étatique.

Ce gouvernement a créé des délits qui entraînent des peines telles que les tribunaux qui les ont examinées ont dit qu'il faut appliquer des normes de droit pénal, des critères de *mens rea*, qui correspondent à ces peines.

Au Canada, nous nous sommes fondés au départ sur le fait qu'il s'agit de droit pénal. C'est ce pourquoi nous avons des pouvoirs et nous avons situé la question dans ce cadre.

Mme Klineberg: Le fait qu'il puisse être trop difficile d'établir la preuve en droit pénal ou que la GRC ne croit pas être en mesure d'établir cette preuve ne doit pas laisser entendre qu'il n'y a pas de recours. Dans de tels cas, toutes les provinces possèdent des lois en matière de valeurs mobilières. Elles ont toutes des dispositions relatives au délit d'initié.

La peine maximale qui peut être imposée pour un délit d'initié selon la norme la plus basse est de cinq ans moins un jour. Il faudrait avoir recours au droit pénal dans les cas où on peut prouver que l'information privilégiée a été utilisée sciemment et à dessein. Si cette utilisation ne peut pas être prouvée, on peut encore avoir recours aux lois sur les valeurs mobilières qui existent depuis des décennies.

Le président: Merci. Nous apprécions beaucoup vos témoignages. Ils nous sont particulièrement utiles en fin d'audience.

Sénateurs, si vous êtes d'accord, je propose que nous fassions l'étude article par article du projet de loi.

Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: D'accord.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Agreed.

Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that this bill be reported, without amendment and without observations, at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

L'article 3 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 4 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 5 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 6 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 7 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 8 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 9 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Puis-je faire rapport de ce projet de loi sans amendement et sans observations à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

From the Ontario Securities Commission:

Mr. Michael Watson, Director Enforcement.

From the Canadian Bankers Association:

Mr. Warren Law, Senior Vice-President, Corporate Operations & General Counsel;

Ms. Sandra Stephens, Legal Counsel.

From the Department of Justice Canada:

Mr. William C. Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Normand Wong, Counsel, Criminal Law Policy Section.

TÉMOINS

De la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario:

M. Michael Watson, directeur, Application de la loi.

L'Association des banquiers canadiens:

M. Warren Law, premier vice-président, Opérations générales et chef du contentieux;

Mme Sandra Stephens, conseillère juridique.

Du ministère de la Justice du Canada:

M. William C. Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Normand Wong, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.





Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable RICHARD H. KROFT

Tuesday, April 20, 2004
Wednesday, April 21, 2004

Issue No. 3

First meeting on:

The present state of the domestic
and international financial system

and

First and last meeting on:

Bill C-21, An Act to amend the Customs Tariff

INCLUDING:
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-21)

APPEARING

The Honourable Denis Paradis, P.C., M.P.,
Minister of State (Financial Institutions)

WITNESSES:
(see back cover)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:

L'honorable RICHARD H. KROFT

Le mardi 20 avril 2004
Le mercredi 21 avril 2004

Fascicule n° 3

Première réunion concernant:

La situation actuelle du régime financier
canadien et international

et

Première et dernière réunion concernant:

Le projet de loi C-21, Loi modifiant le Tarif des douanes

Y COMPRIS:
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-21)

COMPARAÎT:

L'honorable Denis Paradis, c.p., député,
ministre d'État, Institutions financières

TÉMOINS
(voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Richard H. Kroft, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Angus	Kelleher, P.C.
* Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Rompkey, P.C.)	(or Kinsella)
Biron	Massicotte
Chaput	Meighen
Fitzpatrick	Moore
Harb	Prud'homme, P.C.
Hervieux-Payette, P.C.	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*March 12, 2004*).

The name of the Honourable Senator Massicotte substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*March 12, 2004*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*April 21, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Richard H. Kroft

Vice-président: L'honorable David Tkachuk
et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kelleher, c.p.
* Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Rompkey, c.p.)	(ou Kinsella)
Biron	Massicotte
Chaput	Meighen
Fitzpatrick	Moore
Harb	Prud'homme, c.p.
Hervieux-Payette, c.p.	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 12 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Massicotte substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 12 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 21 avril 2004*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Friday, February 13, 2004:

The Honourable Senator Moore for the Honourable Senator Kroft moved, seconded by the Honourable Senator Banks:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the First and Second Sessions of the Thirty-seventh Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2004.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 1, 2004:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator De Bané, P.C., seconded by the Honourable Senator Finnerty, for the second reading of Bill C-21, An Act to amend the Customs Tariff.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 13 février 2004:

L'honorable sénateur Moore, au nom de l'honorable sénateur Kroft, propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première et deuxième sessions de la trente-septième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité; et

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2004.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 1 avril 2004:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur De Bané, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Finnerty, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-21, Loi modifiant le Tarif des douanes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 20, 2004
(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m., this day, in room 257 East Block, the Deputy Chair, the Honourable David Tkachuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Kelleher P.C., Massicotte, Meighen, Moore, Tkachuk (9).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 13, 2004, the committee undertook to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system.

WITNESSES:

From the Bank of Canada:

David A. Dodge, Governor;

Paul Jenkins, Senior Deputy Governor.

Governor Dodge made an opening statement and with Mr. Jenkins answered questions from members of the committee.

At 12:28 p.m. the Honourable Senator Meighen took the Chair.

At 12:31 p.m. the Honourable Senator Tkachuk returned to the Chair.

At 12:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 21, 2004
(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:05 p.m., this day, in room 256-S Centre Block, the Deputy Chair, the Honourable David Tkachuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Biron, Chaput, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette P.C., Kelleher P.C., Massicotte, Moore, Tkachuk (10).

In attendance: Mr. Alexandre Laurin, Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 20 avril 2004
(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable David Tkachuk (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Kelleher, c.p., Massicotte, Meighen, Moore et Tkachuk (9).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 13 février 2004, le comité commence à examiner la situation actuelle du régime financier canadien et international en vue d'en faire un rapport.

TÉMOINS:

De la Banque du Canada:

David A. Dodge, gouverneur;

Paul Jenkins, premier sous-gouverneur.

Le gouverneur Dodge fait une déclaration et, avec l'aide de M. Jenkins, répond aux questions posées par les membres du comité.

À 12 h 28, l'honorable sénateur Meighen prend place au fauteuil.

À 12 h 31, l'honorable sénateur Tkachuk reprend le fauteuil.

À 12 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 21 avril 2004
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable David Tkachuk (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Biron, Chaput, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Massicotte, Moore et Tkachuk (10).

Également présent: M. Alexandre Laurin, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 1, 2004, the committee undertook its examination of Bill C-21, to amend the Customs Tariff.

APPEARING:

The Honourable Denis Paradis, P.C., M.P., Minister of State (Financial Institutions).

WITNESSES:

From the Office of the Minister of State (Financial Institutions):

Martin Rivard, Policy Advisor.

From the Department of Finance:

Patrick Halley, Senior Economist, International Trade Policy Division;

Emmy Verdun, Director, International Trade Policy Division.

AS A PANEL:

From the Canadian Apparel Federation:

Elliot Lifson, President, and Vice-Chair of Peerless Clothing Inc.;

Bob Kirke, Executive Director.

From the A & R Dress Company Inc.:

Randy Rotchin, President.

From COMO Diffusion Inc.:

Paul Ostrov, President and CEO.

The Minister of State made an opening statement and, together with the witnesses from the Department of Finance, answered questions from members of the committee.

Mr. Lifson made an opening statement.

Mr. Rotchin made an opening statement.

At 5:26 p.m., the committee suspended its sitting.

At 5:42 p.m., the committee resumed its sitting, the Honourable Senator Moore took the Chair.

Mr. Ostrov made an opening statement and together with the other witnesses, answered questions from members of the committee.

At 6:25 p.m. the committee suspended its sitting.

At 6:27 p.m. the committee resumed its sitting.

It was agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-21, to amend the Customs Tariff.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill carry.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} avril 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-21, Loi modifiant le Tarif des douanes.

COMPARAÎT:

L'honorable Denis Paradis, c.p., député, ministre d'État (Institutions financières).

TÉMOINS:

Du cabinet du ministre d'État, Institutions financières:

Martin Rivard, conseiller en politiques.

Du ministère des Finances:

Patrick Halley, économiste principal, Division de la politique commerciale;

Emmy Verdun, directrice, Division de la politique commerciale.

EN TABLE RONDE:

De la Fédération canadienne du vêtement:

Elliot Lifson, président, et vice-président du Peerless Clothing inc.;

Bob Kirke, directeur administratif.

De A & R Dress Company inc.:

Randy Rotchin, président.

De COMO Diffusion inc.:

Paul Ostrov, président-directeur général.

Le ministre d'État fait une déclaration et, avec l'aide des témoins du ministère des Finances, répond aux questions des membres du comité.

M. Lifson fait une déclaration.

M. Rotchin fait une déclaration.

À 17 h 26, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 42, le comité reprend ses travaux et l'honorable sénateur Moore prend place au fauteuil.

M. Ostrov, fait une déclaration et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions des membres du comité.

À 18 h 25, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 27, le comité reprend ses travaux.

Il est convenu que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-21, Loi modifiant le Tarif des douanes.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

It was agreed that the bill be reported to the Senate without amendment at the next sitting of the Senate.

At 6:30 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu de faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement à la prochaine séance du Sénat.

À 18 h 30, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité par intérim,

Josée Thérien

(Acting) Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 22, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-21, An Act to amend the Customs Tariff has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, April 1, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le vice-président,

DAVID TKACHUK

Deputy Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 22 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et commerce a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-21, Loi modifiant le Tarif des douanes a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 1^{er} avril 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 20, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system.

Senator David Tkachuk (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

The Deputy Chairman: Senators, I would like to welcome the Governor of the Bank of Canada, Mr. David Dodge, and Mr. Paul Jenkins, Senior Deputy Governor of the Bank of Canada, to our first meeting of 2004. It has been traditional for the committee to have the governor of the bank appear twice each year.

Mr. David A. Dodge, Governor, Bank of Canada: Senators, thank you for having us here this morning. As always, we appreciate the opportunities to meet with you twice each year. Our appearance today precedes our appearance before the committee in the other place. I think that this is the first time in a couple of years that that has happened. We hope that these meetings help to keep senators and, through them, all Canadians informed about the bank's view on the economy and about the goal of monetary policy and the actions we take to achieve it.

The economy continues to adjust to developments in the global economy, as stronger world demand, higher commodity prices and the realignment of world currencies, including the Canadian dollar, affect us in Canada. Emerging market economies, especially those of China and India, are contributing to intensified competition but are also creating new opportunities for Canada and Canadian businesses.

[Translation]

These developments require shifts in activity among sectors and create a need for adjustments by many businesses. Monetary policy is facilitating these adjustments by supporting aggregate demand, with the goal of keeping the economy near its full production potential and inflation on target.

When we appeared before this committee last October, we told you that economic growth in Canada was weaker than expected and that there was more slack in the economy than we had projected six months earlier.

As you know, the Canadian economy was affected by a number of shocks in 2003. Thus, despite a broadening of the global economic recovery and higher commodity prices, it turned out that the economy at the end of the year was operating well below the level that we had projected in our October Report.

Preliminary indications are that growth in the first quarter of this year was marginally below 3 per cent. Thus, the Bank's view is that the economy is still operating significantly below its potential.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 20 avril 2004

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international.

Le sénateur David Tkachuk (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le vice-président: Sénateurs, je veux souhaiter la bienvenue au gouverneur de la Banque du Canada, M. David Dodge, et à M. Paul Jenkins, premier sous-gouverneur de la Banque du Canada, à notre première réunion de 2004. Traditionnellement, le gouverneur de la Banque comparait deux fois par an auprès de notre comité.

M. David A. Dodge, gouverneur, Banque du Canada: Sénateurs, merci de nous accueillir ce matin. Comme toujours, nous sommes heureux d'avoir l'occasion, deux fois l'an, de venir témoigner devant votre comité, cette fois-ci avant notre comparution devant le comité de l'autre endroit, ce qui ne s'est pas produit depuis quelques années. Ces séances nous aident à faire reconnaître l'objectif de la politique monétaire et les mesures que nous prenons pour l'atteindre.

L'économie canadienne continue de s'ajuster au nouveau contexte international, notamment au raffermissement de la demande mondiale, aux prix plus élevés des produits de base et au réaligement des monnaies, dont le dollar canadien. De plus, les pays à marché émergent, en particulier la Chine et l'Inde, contribuent à intensifier la concurrence à laquelle nos produits font face, mais ils représentent aussi de nouveaux débouchés pour ces produits.

[Français]

Ces changements exigent un déplacement de l'activité entre les secteurs et obligent de nombreuses entreprises à s'adapter. La politique monétaire facilite cet ajustement en apportant un soutien à la demande globale afin d'amener l'économie à se maintenir près des limites de sa capacité de production et l'inflation à s'établir au taux visé.

Lorsque nous nous sommes adressés à votre comité en octobre dernier, la croissance au Canada était plus lente que prévue et la banque estimait que la marge de capacité excédentaire au sein de l'économie était plus élevée que projetée six mois plus tôt.

Comme vous le savez, notre économie a été ébranlée par un certain nombre de chocs en 2003. Par conséquent, même si la reprise de l'économie s'est généralisée à l'échelle internationale et que les coûts de produits de base ont augmenté, à la fin de l'année, l'économie canadienne fonctionnait à un rythme bien inférieur à celui que la banque avait anticipé dans son rapport d'octobre.

Selon des données préliminaires, la croissance se serait établie à un peu moins de 3 p. 100 au premier trimestre 2004. La banque est donc d'avis que l'appareil de production fonctionne toujours nettement au-dessous des limites de sa capacité.

[English]

The outlook for growth and inflation is essentially unchanged from that of our January "Monetary Policy Report Update." The economy is expected to grow by about 2.75 per cent in 2004, picking up to about 3.75 per cent in 2005. Those are year-over-year numbers. This strong growth is expected to come from private domestic demand, reflecting the current monetary stimulus in the economy and high levels of business and consumer confidence. Such growth would return the economy to close to its production potential by the third quarter of 2005. Core inflation should average about 1.5 per cent over the remainder of this year. As excess supply in the economy diminishes, core inflation is expected to move back to 2 per cent by the end of next year, 2005.

The main uncertainty in the outlook continues to relate to how our Canadian economy adjusts to global developments. Overall, the risks to the outlook appear to be balanced.

Mr. Chairman, Mr. Jenkins and I would now be glad to take your questions.

Senator Kelleher: Mr. Dodge. I would like to ask you about bank mergers. I know this will come as no surprise to you. Last month, Mr. Clark, the CEO of TD Bank, said he believed that the government would fail to meet the proposed June 30 deadline to produce guidelines and ground rules for bank mergers. Certainly, you are well aware that this causes uncertainty, or can cause uncertainty, which is something businesses and banks do not like. Currently, the banks are sitting on about \$14 billion in excess capital. I am sure they are trying to figure out what they should do with this capital.

Regardless of the final decision, either for or against bank mergers, are you concerned about the uncertainty that would be caused by any further delays in the government arriving at those decisions?

Mr. Dodge: Senator, as you pointed out, business, and especially financial business, does not like uncertainty. Anything that can be done to clarify situations and to increase certainty is always welcome.

Our prime concern at the Bank of Canada relates to the efficiency of financial markets. You will notice that in many of our statements, and at the conferences we hold, we are always driving at the financial system, the intermediaries in the system and the operation of markets in that system being as efficient as possible. This is for three reasons, one of which is directly related to us: monetary policy can only operate effectively if markets operate efficiently. Thus, we have a direct concern in the operation of efficient markets. Perhaps even more important for Canadians is that efficient markets allow for the much better matching of Canadian savings with the needs of businesses for

[Traduction]

Les prévisions de la Banque concernant l'expansion économique et l'inflation au pays n'ont pratiquement pas changé depuis la publication de la «Mise à jour du Rapport sur le politique monétaire» en janvier dernier. La croissance de l'économie canadienne devrait s'établir aux alentours de 2,75 p. 100 en moyenne en 2004, puis se hisser à environ 3,75 p. 100 en 2005. Cette croissance proviendra principalement de la demande intérieure privée, elle-même stimulée par la détente monétaire et la solide confiance des entreprises et des consommateurs. Ainsi, l'économie devrait tourner à nouveau près de son plein potentiel d'ici le troisième trimestre de l'an prochain. On prévoit que l'inflation mesurée par l'indice de référence — qui exclut les composantes les plus volatiles de l'indice des prix à la consommation et l'effet des modifications des impôts indirects sur les autres composantes — se situera à 1,5 p. 100 en moyenne durant le reste de l'année. Puis, à mesure que les capacités inutilisées seront absorbées, elle devrait remonter à 2 p. 100 avant la fin de 2005.

La façon dont notre économie s'ajustera à l'évolution de la conjoncture mondiale demeure la principale incertitude entourant ces perspectives. Dans l'ensemble, les risques qui pèsent sur celles-ci semblent être équilibrés.

Monsieur le président, Paul et moi nous nous ferons maintenant un plaisir de répondre aux questions du comité.

Le sénateur Kelleher: Monsieur Dodge, j'ai une question au sujet des fusions des banques. Je doute que cela vous surprenne. Le mois dernier, M. Clark, le pdg de la Banque TD, a déclaré qu'il pensait que le gouvernement ne pourra respecter l'échéance proposée du 30 juin pour produire des lignes directrices et des règles en matière de fusion bancaire. Vous savez bien que cette situation crée des incertitudes, ou peut créer des incertitudes, ce qui déplaît aux entreprises et aux banques. Actuellement, les banques disposent de 14 milliards de dollars d'excédent en capital. Nul doute qu'elles se demandent quoi en faire.

Quelle que soit la décision finale du gouvernement, qu'elle soit favorable ou défavorable aux fusions bancaires, craignez-vous l'incertitude qu'une décision tardive pourrait créer?

M. Dodge: Sénateur, vous l'avez bien dit, les entreprises, et surtout les institutions financières, n'aiment pas l'incertitude. Toute mesure qui peut éclaircir la situation et favoriser la certitude est toujours la bienvenue.

À la Banque du Canada, notre première préoccupation, c'est l'efficacité de nos marchés financiers. Vous remarquerez que dans beaucoup de nos déclarations, et lors de nos conférences, nous parlons toujours du régime financier, des intermédiaires du régime et des opérations des marchés de ce régime, qui doivent être aussi efficaces que possible. Il y a trois raisons à cela, dont l'une est directement liée à nous: la politique monétaire ne peut être efficace que si les marchés sont efficaces. Par conséquent, il faut nous assurer que ce soit le cas. Ce qui est encore plus important pour les Canadiens, c'est que les marchés efficaces permettent de faire correspondre les épargnes canadiennes avec

capital for investment. It is important that markets operate efficiently so that can be achieved and risk can be appropriately distributed.

The final issue is, of course, what is the role of financial intermediaries, *per se*, in bringing about efficiency? Clearly, our real interest is that those financial intermediaries operate as effectively and efficiently as possible.

As you look at evidence from around the world, there is no single answer to this in terms of the structure of the intermediaries, that is whether they combine all the pillars of financial transactions or only some; nor is there a single answer about efficiency in terms of the numbers. Clearly, what is absolutely important is that there be effective competition to ensure that efficiency is maintained. There is no clear answer as to how many institutions that implies. Indeed, one can observe countries with very few institutions, for example, Holland, that have very effective competition, and one can observe countries with many more institutions where competition is effectively not as strong.

There is no absolutely clear answer, but our concern is efficiency of both institutions and markets.

[Translation]

Senator Massicotte: Governor Dodge, in your statements, you focus on the need to remain flexible in our structures and competitive as a country. Can you list two or three things the government should do, and do you have any measures to recommend to ensure that we remain globally competitive? In a recent speech, you spoke of India and of China, which has become a very significant player.

Mr. Dodge: Now that we have reached high employment levels, we can make adjustments to improve all workers' productivity in the economy. It is important to focus on investments which will increase workers' productivity in Canada in order to compete with other global markets. This means shifting activities from less productive sectors to more productive ones. It is extremely important, but it is difficult. We are now making these adjustments. This is precisely why we believe it is very important to spur aggregate demand to facilitate these adjustments.

With respect to China, India, and the Asian economies, I defer to Mr. Jenkins.

Mr. Paul Jenkins, Senior Deputy Governor, Bank of Canada: As you pointed out, there is intense competition, due in part to the strength of emerging-market economies such as China and India. Because of the presence of these forces in the global economy, there will be a shifting of activities between sectors and many businesses will have to make adjustments. Monetary policy will have to facilitate this adjustment by supporting the Canadian economies aggregate demand.

les besoins des entreprises d'investissement en capitaux. Pour que ce soit le cas et pour que le risque soit distribué adéquatement, il est important que les marchés fonctionnent de manière efficiente.

Bien sûr, il reste à se demander quel est le rôle des intermédiaires financiers pour permettre cette efficience. Évidemment, il est dans notre intérêt que ces intermédiaires financiers fonctionnent de manière aussi efficace et efficiente que possible.

Si vous regardez partout ailleurs dans le monde, il n'existe pas de réponse unique à cette question sur la structure des intermédiaires, à savoir s'ils doivent combiner tous les piliers des transactions financières ou seulement quelques-uns; tout comme il n'existe pas de réponse unique sur les chiffres qui reflètent cette efficience. Ce qui est fondamental, c'est d'avoir une concurrence efficace pour permettre de maintenir cette efficience. Combien d'institutions est-ce que cela implique? Il n'y a pas de réponse absolue. En effet, il existe des pays qui ont très peu d'institutions, comme la Hollande, par exemple, mais qui ont une concurrence très efficace, et d'autres pays avec davantage d'institutions, où la concurrence n'est pas aussi forte.

Il n'y a pas de réponse absolue, mais ce qui est important, c'est l'efficience à la fois des institutions et des marchés.

[Français]

Le sénateur Massicotte: Monsieur le gouverneur, dans vos discours, vous mettez l'accent sur le besoin d'être flexible dans nos structures et d'être concurrentiel comme pays. Pouvez-vous nommer deux ou trois choses que le gouvernement devrait faire et avez-vous des recommandations pour s'assurer qu'on demeure concurrentiel mondialement? Dans un de vos derniers discours, vous avez parlé de l'Inde et de la Chine, ce dernier étant un nouveau joueur très important.

M. Dodge: Maintenant que nous avons atteint un niveau d'emploi élevé, nous pouvons faire un ajustement pour améliorer la productivité de chacun des employés dans l'économie. C'est important de mettre l'emphase sur les investissements qui vont augmenter la productivité des travailleurs au Canada pour être concurrentiel avec les autres marchés mondiaux. Cela veut dire le transfert d'activités des travailleurs moins productifs à ceux qui sont plus productifs. C'est extrêmement important, mais c'est difficile. Nous sommes en train de faire ces transferts. C'est pour cette raison que nous croyons qu'il est très important d'encourager la demande globale pour faciliter ces transferts.

Pour ce qui est de la Chine, de l'Inde et des économies d'Asie, je passe la parole à M. Jenkins.

M. Paul Jenkins, premier sous-gouverneur, Banque du Canada: Comme vous l'avez souligné, il existe une concurrence très importante, en partie à cause de la force des pays à marché émergent comme la Chine et l'Inde. À cause de ces forces dans l'économie mondiale, il y aura un déplacement d'activités entre les secteurs et de nombreuses entreprises devront s'adapter. La politique monétaire devra faciliter cet ajustement en apportant un soutien à la demande globale de l'économie canadienne.

As the governor mentioned, it is very important for Canadian businesses to maintain a degree of flexibility because of the forces of the global economy. Businesses will have to increase their production. In addition, one must consider other global markets, aside from the United States. It is true that the value of the Canadian dollar has risen against the American dollar; however, simultaneously, it has taken a drop vis-à-vis the euro. With currencies, there are opportunities in other world markets. As the governor suggested, it is important to increase productivity because of the current level of competition.

Senator Massicotte: What should we do to be competitive with other countries? You focused on businesses, but are there specific policies, more government-based policies which could be implemented to make sure that we remain competitive and to encourage businesses to be competitive?

Mr. Jenkins: I agree that there are forces at play in world markets. It is important for the Canadian economy to be flexible and to adapt to this competition. It is certain that the presence of the Chinese economy, for instance, will give rise to a medium-term structural change.

With respect to policy, there are other elements that are just as important, such as China's fixed exchange rate for the US dollar. In order to adjust to today's global markets, the rest of the world, including China, must be flexible. We need a more flexible exchange rate system.

Mr. Dodge: I should add that the labour market is at its most difficult during adjustment periods. To facilitate adjustments in the labour market, it is very important for governments and companies to continue providing ongoing training to workers, so that they have the ability to move from one sector to another and from one position to another.

[English]

Senator Meighen: I could not help but notice that your statement this morning is considerably shorter than we have become accustomed to in your appearances before us. That is not a criticism. Indeed, I notice that there are far fewer journalists here today, which obviously points to the fact that you and Mr. Jenkins have everything under control at the Bank of Canada and the ship is sailing smoothly.

Having thrown you that soft pitch, let me continue. I was going to ask questions in another area, but Senator Massicotte, as is his wont, has piqued my curiosity on the subject of productivity and whatnot.

We were always told that when our dollar was lower it helped our exports but probably resulted in lower productivity. Can you tell us whether there is any empirical evidence to demonstrate that with the higher dollar, the Canadian workforce has indeed become more productive? Second, is increased productivity a goal of the bank, or is it simply a happy by-product of a higher dollar?

Comme le gouverneur l'a mentionné, il est très important pour les entreprises canadiennes d'avoir un degré de flexibilité à cause des forces qui existent dans l'économie mondiale. Elles devront augmenter leur production. Aussi, il faut tenir compte des autres marchés mondiaux, pas seulement des États-Unis. Il est vrai que le dollar canadien s'est apprécié vis-à-vis le dollar américain, mais en même temps, le dollar s'est déprécié vis-à-vis l'euro. Avec les devises, il y a des possibilités dans d'autres marchés mondiaux. Comme le gouverneur l'a suggéré, il s'agit d'augmenter la productivité à cause de la concurrence qui existe maintenant.

Le sénateur Massicotte: Que devrait-on faire pour être concurrentiel avec les autres pays? Vous mettez l'emphase sur les entreprises comme telles, mais y a-t-il des politiques plus spécifiques, plus gouvernementales qu'on pourrait mettre en place pour s'assurer qu'on demeure concurrentiel et pour encourager les entreprises à être concurrentielles?

M. Jenkins: Je suis d'accord qu'il y a des forces dans les marchés mondiaux. Il est important que l'économie canadienne soit flexible et qu'elle s'adapte à cette concurrence. Il est certain que la présence de l'économie chinoise, par exemple, représente un changement structurel à moyen terme.

En ce qui concerne les politiques, il y a d'autres éléments qui sont aussi très importants; par exemple, le régime de taux de change fixe en Chine versus le dollar américain. Pour s'ajuster aux marchés mondiaux actuels, il est aussi très important pour le reste du monde, la Chine entre autres, d'être flexible. Il nous faut un régime de taux de change plus flexible.

M. Dodge: Je peux ajouter que le marché du travail est le plus difficile dans une période d'ajustements. Pour faciliter l'ajustement dans ce marché, il est donc très important de continuer à fournir, de la part des gouvernements et des entreprises, la formation continue aux travailleurs pour qu'ils aient la capacité de se déplacer d'un secteur à un autre, d'un poste à un autre.

[Traduction]

Le sénateur Meighen: Je n'ai pas pu m'empêcher de remarquer que votre déclaration de ce matin est beaucoup plus courte que ce à quoi vous nous avez habitués. Ça n'est pas une critique. En effet, je remarque qu'il y a beaucoup moins de journalistes aujourd'hui que d'habitude, ce qui montre que M. Jenkins et vous maîtrisez la situation à la Banque du Canada, et que tout va bien.

Sur ces belles paroles, je continue. J'allais vous poser des questions sur autre chose, mais le sénateur Massicotte, comme à son habitude, a piqué ma curiosité au sujet de la productivité.

On nous dit toujours que lorsque notre dollar est faible, cela favorise nos exportations, mais résulte probablement en une productivité plus faible. Pouvez-vous nous dire s'il existe des preuves qui montrent qu'avec un dollar plus fort, la main-d'œuvre canadienne est effectivement devenue plus productive? D'autre part, est-ce qu'une productivité accrue fait partie des objectifs de la Banque, ou est-ce que c'est simplement une des conséquences positives d'un dollar fort?

Mr. Dodge: Let me slightly rephrase your question, if I could, senator. You asked whether there is any evidence that productivity has become higher. I think it really should be "is becoming," because this is an adjustment process that takes awhile and we would not expect to see any effect, essentially, a year after we have started to see an adjustment in the exchange rate. As well, productivity is probably the most difficult thing to measure in the short run because when dividing two very big numbers, small errors can lead to very misleading numerical results on what is happening.

Yes, there is a lot of evidence over time and across countries that indicates that when you change the relative price of labour and capital, which is what happened here, you do indeed get changes in productivity.

Taking a step back, let us remember that from the mid-1990s right through until the early 2000s, we were in a period of considerable excess supply of labour in our economy, and we were squeezing government fiscal balances at both the federal and provincial levels. This meant that if we were going to maintain employment at all through that period, we had to crowd in some foreign demand to employ people, and indeed Canadian labour over that period became relatively cheaper compared to labour abroad. We did squeeze in that demand and we have now taken ourselves back up to the point where our employment-to-population ratio is a little above where it was at the end of the 1980s.

It is very appropriate now that we put more emphasis on increasing productivity because without that we cannot actually raise real incomes over time. We cannot continuously increase the employment-to-population ratio. We are now at an employment-to-population ratio that is considerably above that in the United States. In fact, it is above the level the U.S. hit at its peak. It really is important now that we move our focus, not away from high employment, but toward increasing the productivity of those who are employed, because that is how we will increase our real incomes.

Is it a goal for the bank? You are damn right it is. The best thing we can do in supporting that goal is to continue to try to keep inflation at around the 2 per cent level, which is our target, and keep the economy operating as near as possible to full capacity. Therefore monetary policy has an important role here, but not an absolutely direct one.

Senator Meighen: Senator Massicotte asked you what we as parliamentarians could do. You indicated what the bank could do to encourage increased productivity. What can we do? I am not asking you to enter into the realm of government policy and debate, but, for example, if we were to rethink our corporate tax structure, and in particular if the capital tax in Canada were removed, what would that do to our dollar and what effect would it have on interest rates and, primarily, productivity?

M. Dodge: Si vous me le permettez, sénateur, je vais reformuler votre question. Vous m'avez demandé si nous avions des preuves que la productivité était plus forte. Je pense que l'on devrait plutôt dire «augmente», parce que c'est un processus d'ajustement qui prend un certain temps, et l'on ne s'attend pas à en observer les effets avant environ un an après l'ajustement du taux de change. De la même façon, la productivité est probablement la chose la plus difficile à mesurer à court terme, parce que lorsqu'on divise deux très gros chiffres, des petites erreurs peuvent mener à des résultats numériques trompeurs sur la situation.

Effectivement, il existe beaucoup de preuves, au fil du temps, et dans différents pays, qui montrent que lorsque l'on change le prix relatif de la main-d'oeuvre et du capital social, ce qui est le cas ici, cela exerce une influence sur la productivité.

Si l'on revient en arrière, souvenez-vous qu'entre le milieu des années 90, jusqu'au début des années 2000, nous vivions une période d'offre excédentaire de la main-d'oeuvre dans notre économie, et il fallait également équilibrer les budgets, à la fois au niveau fédéral et provincial. Cela voulait dire que si nous voulions maintenir l'emploi pendant cette période, il fallait faire venir une demande étrangère pour employer les gens, et effectivement, au cours de cette période, la main-d'oeuvre canadienne est devenue relativement bon marché, par rapport à l'étranger. Nous avons intégré cette demande et nous sommes revenus à un point où notre ratio emploi-population est légèrement supérieur à ce qu'il était à la fin des années 80.

Il convient maintenant de mettre davantage l'accent sur l'augmentation de la productivité, car sans elle, l'accroissement graduel des revenus réels est impossible. Nous ne pouvons pas augmenter continuellement notre ratio emploi-population. Actuellement, celui-ci est nettement supérieur au ratio américain. En fait, il est supérieur au ratio qu'affichaient les États-Unis lorsque celui-ci était à son sommet. Maintenant, il est important de changer de cap, de ne pas se détourner d'un taux d'emploi élevé, mais de tenter d'augmenter la productivité de la population active, parce que c'est ce qui nous permettra de faire accroître nos revenus réels.

Est-ce que ça fait partie des objectifs de la banque? Évidemment. La meilleure chose que nous puissions faire pour l'atteindre, c'est de continuer d'essayer de maintenir notre taux d'inflation autour de 2 p. 100, ce qui est notre cible, et de faire en sorte que notre économie fonctionne autant que possible à pleine capacité. C'est pourquoi la politique monétaire a un rôle important à jouer, mais pas forcément un rôle direct.

Le sénateur Meighen: Le sénateur Massicotte vous a demandé ce que nous pouvions faire, en tant que parlementaires. Vous avez expliqué ce que la banque pouvait faire pour encourager une meilleure productivité, mais nous, que pouvons-vous faire? Je ne vous demande pas de vous lancer dans un débat sur la politique du gouvernement, mais si par exemple, nous voulions revoir le régime fiscal des entreprises, et plus précisément si l'impôt sur le capital devait être éliminé au Canada, quelle incidence cela aurait-il sur notre dollar, sur nos taux d'intérêt, et surtout, sur la productivité?

Mr. Dodge: Senator, I do not think it is appropriate for the central bank to be telling governments or parliamentarians what the exact mix ought to be in terms of spending and taxing. We certainly speak very strongly about the importance of fiscal balance because that is extraordinarily significant in maintaining the confidence of Canadians, enterprises and investors going forward.

I do not think it is totally appropriate for us to be entering into that specific domain on tax policy, but I would repeat what I said in response to Senator Massicotte's question. I think that as parliamentarians and as Canadians, we have to always have in the front of our minds a concern to facilitate the adjustments in the labour market. Those are the hardest adjustments to make in any country and they are the ones that affect real people in their daily lives immediately.

It is important that parliamentarians do focus to ensure that those markets work as well as possible, that workers who are displaced from lower productivity activities have access to the training, the mobility and the help they need to move as smoothly and quickly as possible to the higher productivity activities.

That is a real challenge, especially for a country like Canada, where we are spread out geographically as well as having some pretty sharp industrial differences across the regions.

The Deputy Chairman: What do you mean by "fiscal balance"?

Mr. Dodge: The balance between expenditures and revenues. Essentially, as we have said many times, we think it is very important, especially given the demographic situation that we will face in the middle of the next decade and beyond, to maintain everyone's confidence that federal and provincial governments will operate to try to reduce over time the ratio of the debt to GDP that they are carrying, so that the cost of that servicing in the next decade and beyond will be reduced and allow those governments the flexibility to deal with an aging population.

The Deputy Chairman: When you advise governments on fiscal balance, are you telling them that they should grow their way out of the total debt by decreasing the debt-to-GDP ratio, or should they pay down the total debt?

Mr. Dodge: That is a very tricky issue. The potential growth of the economy over the next decade, in nominal terms, is at about 5 per cent — two per cent inflation, 3 per cent real growth. If that happens, the burden of the public debt in proportion to (a) government's revenues, and (b) the size of the economy, would automatically decrease.

Different provinces are in different situations vis-à-vis the amount of public debt they carry. There is not necessarily one precise description that fits every government. The goal of the federal government is to reduce that ratio to 25 per cent, which can probably be done by continuing with very small, nominal fiscal surpluses that will bounce around from year to year. However, it would keep the debt to GDP on a declining track.

M. Dodge: Sénateur, je ne pense pas que ce soit à la banque centrale de dire aux gouvernements ou aux parlementaires quel devrait être le dosage exact des dépenses et des impôts. Nous insistons évidemment sur l'importance de l'équilibre budgétaire, car c'est fondamental pour préserver la confiance des Canadiens, des entreprises et des investisseurs.

Je ne pense pas que ce soit à nous d'entrer dans le domaine précis de la politique fiscale, mais je vais répéter ce que j'ai dit en réponse au sénateur Massicotte. Je pense qu'en tant que parlementaires et que Canadiens, il faut toujours que notre priorité soit de faciliter les ajustements du marché du travail. Ce sont toujours les ajustements les plus difficiles, où que ce soit, et ce sont ceux qui ont une incidence immédiate sur les gens, dans leur vie quotidienne.

Il est important que les parlementaires aient comme priorité de faire en sorte que ces marchés fonctionnent aussi bien que possible, que les travailleurs qui passent d'une activité moins productive à une activité plus productive aient accès à la formation, la mobilité et l'aide nécessaires pour que ce changement se fasse aussi facilement et aussi rapidement que possible.

C'est un vrai défi, surtout dans un pays comme le Canada, où nous sommes aussi éparpillés géographiquement, et il existe des différences industrielles importantes entre nos différentes régions.

Le vice-président: Que voulez-vous dire par «équilibre budgétaire»?

M. Dodge: C'est l'équilibre entre les dépenses et les recettes. En gros, comme nous l'avons dit à maintes reprises, nous pensons qu'il est important, surtout étant donné la situation démographique que nous connaissons au milieu de la prochaine décennie et plus tard, que chacun ait confiance que les gouvernements fédéral et provinciaux tenteront de réduire le rapport dette-PIB, de sorte que le coût du service de la dette dans la prochaine décennie et au-delà diminuera pour donner à ces gouvernements la marge de manoeuvre dont ils auront besoin pour faire face à une population vieillissante.

Le vice-président: Lorsque vous conseillez l'équilibre budgétaire aux gouvernements, leur dites-vous qu'ils doivent réduire leur endettement en faisant diminuer le rapport dette-PIB au PIB, ou leur dites-vous de rembourser la dette totale?

M. Dodge: C'est une question assez délicate. En termes nominaux, la croissance potentielle de l'économie dans la prochaine décennie se situe autour de 5 p. 100 — 2 p. 100 d'inflation, 3 p. 100 de croissance réelle. Avec un tel scénario, le fardeau de la dette publique par rapport aux recettes publiques et à la taille de l'économie diminuera automatiquement.

Chaque province est dans une situation différente, en ce qui concerne l'importance de sa dette publique. Il n'existe pas une solution qui convienne à chaque gouvernement. L'objectif du gouvernement fédéral, c'est de réduire ce ratio à 25 p. 100, ce qui peut probablement être fait si l'on continue à accumuler de petits excédents budgétaires nominaux année après année. Cependant, cela maintiendrait le rapport dette-PIB à la baisse.

[Translation]

Senator Biron: According to one theory, when Canada has a weak dollar, Canadian companies become less rigorous and make money on the weak dollar, instead of investing in equipment or in increasing productivity. According to a second theory, when interest rates are high, companies reduce their profits and investment capacity because the high interest rates increase production costs. And if companies do not make a profit, they cannot borrow to invest. However, does every entrepreneur not tend to invest in order to increase productivity and thus profit? Which of these factors has a greater impact on interest rate policy? Perhaps both have some impact.

Mr. Dodge: First of all, I do not believe in the first theory. Generally, people wish to respond to market incentives. When the Canadian dollar is weak in relation to the US dollar, in Canada this translates into cheaper labour and a higher cost for capital equipment. So there is an incentive to hire more labour with lower capital. In those circumstances, we would expect the increase in productivity to be lower than it would be in a period where labour was relatively more expensive and capital goods relatively cheaper. Canada has the incentives to increase productivity.

Moreover, at this time, there is a change in the relative prices of services and highly manufactured products on one side of the equation and raw materials and other industrial products on the other side of the equation. The focus is on raw materials and industrial products in order to attract labour and capital to that sector. This represents normal market operation, making the Canadian economy much more efficient.

At present, the business sector is doing well and profits — overall, not for individual companies — are somewhat higher than usual. This favours companies, particularly since interest rates are low, in the short or long term.

The cost of financial capital is fairly low at present, and companies have sufficient earnings to make investments. In this year and the coming year, we project that investment in the private sector will be fairly high. In our projections, you will find that the contribution to Canada's economy made by investment is higher than average. This will help productivity and increase Canadians' real income in the future.

Mr. Jenkins: Another important aspect is the role of the exchange rate on the macroeconomy. With the higher dollar, negative adjustments will be necessary in some sectors, including those highly involved in international trade. At the same time, fluctuations in the dollar are having a significant effect on the macroeconomic balance. For example, after the Asian crisis, commodity prices dropped by almost 25 per cent overall. The rising dollar has clearly helped commodity producers, but also facilitated the movement of resources among various sectors. Now, we are, one might say, seeing the other side of the coin.

[Français]

Le sénateur Biron: Une première théorie veut que lorsque le Canada a un dollar faible, les entreprises canadiennes font preuve de laxisme et profitent de la faiblesse du dollar au lieu d'investir dans des équipements ou l'accroissement de la productivité. Par ailleurs, une deuxième théorie veut que lorsque les taux d'intérêt sont élevés, ceux-ci entrant dans le coût de production, les entreprises diminuent leurs profits et leur capacité d'investir. Si les entreprises ne font pas de profits, elles ne peuvent emprunter pour investir. Cependant, n'est-il pas dans la nature de tous les entrepreneurs d'investir afin d'augmenter leur productivité et par conséquent leurs profits? Lequel de ces deux énoncés a le plus d'importance sur la politique des taux d'intérêt? Peut-être est-ce un mélange des deux.

M. Dodge: Premièrement, je ne crois pas à la première théorie. Les gens désirent de façon générale répondre aux incitations du marché. Lorsque le dollar canadien était faible par rapport au dollar américain, cela se traduisait au Canada par un coût de main-d'œuvre moins élevé et des biens en capitaux plus élevés. Il y a donc une incitation à employer plus de main-d'œuvre avec un capital moindre. On s'attend alors à ce que le taux de croissance de la productivité soit plus faible que dans une période où la main-d'œuvre est relativement plus coûteuse et que les coûts des biens en capitaux soient moins chers. Les incitatifs visant l'amélioration de la productivité au Canada sont présents.

Deuxièmement, en ce moment il y a un changement du prix relatif entre les services et les produits hautement manufacturés, d'une part, et les matières premières et autres produits industriels, d'autre part. L'accent est mis sur les produits primaires et les produits industriels afin d'attirer la main-d'œuvre et les capitaux dans ce secteur. C'est le fonctionnement normal des marchés qui rend l'économie canadienne beaucoup plus efficace.

À l'heure actuelle, le bilan des entreprises est assez fort et les profits, pris globalement, pas pour chacune des entreprises naturellement, sont un peu plus élevés que normalement. Cela favorise les entreprises d'autant plus que les taux d'intérêt sont bas à court terme ou à long terme.

Le coût des capitaux financiers est assez bas à l'heure actuelle et les entreprises ont des revenus suffisants pour se permettre de faire des investissements. Nous anticipons que les investissements dans le secteur privé au cours de cette année et de la prochaine année seront assez élevés. Vous trouverez dans nos prévisions que la contribution à la croissance dans l'économie canadienne de l'investissement est plus élevée que la moyenne. Cela aidera la productivité et le revenu réel des Canadiens pour l'avenir.

M. Jenkins: Un autre élément important est le rôle des taux de change concernant la situation macroéconomique. Avec l'appréciation du dollar, des ajustements négatifs seront nécessaires dans certains secteurs dont ceux qui sont très ouverts au commerce international. En même temps, la fluctuation du dollar affecte de façon importante l'équilibre de la situation macroéconomique. Par exemple, après la crise asiatique, le prix des produits de base a baissé de près de 25 p. 100 au total. Le mouvement du dollar a clairement aidé les producteurs des produits de base, mais aussi le mouvement du

Some sectors are very involved in international trade. There will be some negative impacts there, but at the same time, in other sectors, the higher dollar has a very positive effect. The way we see things, achieving a balance among the various factors is important. This means the macroeconomic situation is pivotal, not only in the ways I described to Senator Massicotte. There are adjustments happening within Canada, but at the same time there are highly significant forces relating to the global disequilibrium caused by the trade deficit in the United States.

[English]

Senator Angus: Good morning. I too welcome the opportunity to exchange ideas with you. I think you said you would be here twice a year. I was hoping it might be more.

Everything that I have read originating from the bank in the past three or four months has been along the lines of what you said this morning.

Managing our economy is tricky and delicate right now. Dynamic changes are taking place, not only domestically but also globally. In the whole economic picture, there are realignments, new products, new ways of dealing with things, and the risks obviously remain to be assessed in some cases. How we react and adjust, I gather, is your point as to how you would conduct your own mandate.

We have had an adjustment, if you will, or a change of government here in Ottawa recently, February 12 or whatever, right at the time when these tricky adjustments are taking place or are being called for. You have talked about the need for greater transparency on how you conduct your mandate. I was just wondering what, if any, changes in direction on which you may have counselled this new government, the Minister of Finance and/or Prime Minister, in this regard. Might we look for a change in direction, first of all? That would be the preliminary question.

Mr. Dodge: I cannot really answer that last question, senator. I do not know the answer.

The counsel we have given continues to be quite clear. First, it is important to continue on the track of maintaining the fiscal balance to allow the debt to GDP to fall over the coming decade. That will help a lot with Canadians' confidence that governments will be able to supply the services to which they are committed and that they will not be creating upward pressures on inflation that would necessitate us taking strong action. That is an extraordinarily important piece of counsel.

The second point, which, of course, central banks generally make, and not just central banks but most commentators, is that market flexibility is extraordinarily important to allow adjustments to take place with the minimum of disruption.

dollar a facilité le mouvement des ressources entre les différents secteurs. Dans un certain sens, c'est l'envers de la médaille qui existe maintenant. Il y a des secteurs qui sont très ouverts au commerce international. Il y aura des impacts négatifs, mais en même temps, dans d'autres secteurs, le mouvement du dollar représente une force positive au bilan. Pour nous, l'équilibre entre tous les facteurs est très important et donc la situation macroéconomique est un élément très important et pas seulement comme je l'ai mentionné en réponse au sénateur Massicotte. Il y a des ajustements domestiques, mais il y a en même temps des forces très importantes concernant des déséquilibres mondiaux à cause du déficit de la balance commerciale aux États-Unis.

[Traduction]

Le sénateur Angus: Bonjour, monsieur. Je suis heureux moi aussi de pouvoir échanger avec vous. Vous avez dit que vous alliez rencontrer notre comité deux fois par année. J'espérais que cela soit plus souvent.

Vos propos de ce matin sont conformes à tout ce que j'ai lu provenant de la banque au cours des trois ou quatre derniers mois.

Gérer l'économie est une affaire délicate en ce moment. Nous assistons à des changements dynamiques non seulement au Canada mais partout dans le monde. Si l'on regarde l'ensemble du tableau économique, on constate qu'il y a des rajustements, de nouveaux produits, de nouvelles façons de faire et des risques qu'il reste à évaluer dans certains cas. Notre façon de réagir et nous adapter détermine, si j'ai bien compris, la façon dont vous exercerez votre mandat.

Nous avons vécu une période d'adaptation à Ottawa récemment, lors du changement de gouvernement, ou vers le 12 février, justement au moment où ces rajustements délicats étaient demandés ou étaient en train de se produire. Vous avez dit qu'il faut plus de transparence dans l'exercice de votre mandat. Je me demande si vous avez conseillé au nouveau gouvernement, au ministre des Finances ou au premier ministre, certains changements d'orientation et, dans l'affirmative, lesquels. Tout d'abord, pouvons-nous nous attendre à un changement d'orientation? Voilà la question préliminaire.

M. Dodge: Je ne suis pas en mesure de répondre à votre dernière question, sénateur. J'ignore la réponse.

Les conseils que nous avons donnés sont tout à fait clairs. Premièrement, il importe de maintenir le cap sur l'équilibre budgétaire pour réduire le rapport dette-PIB au cours des dix prochaines années. Cela continuera à raffermir la confiance de la population canadienne à l'égard de la capacité des gouvernements de fournir les services qu'ils se sont engagés à offrir et de ne pas exercer de pression inflationniste qui nécessiterait une intervention vigoureuse de notre part. Ce sont là des conseils tout à fait fondamentaux.

Par ailleurs, les banques centrales font généralement valoir, de même que la plupart des commentateurs, que la souplesse des marchés est extrêmement importante pour permettre aux ajustements de se produire sans perturbations notables. Il y a

There is no unique, single way to go about doing that, but as I said earlier, it is important that labour markets remain as flexible as possible and that workers are supported as they move from one activity to another, because in times like these we are looking for considerable structural change in output.

Senator Angus: I assume that when you give advice, one thing you would do is point out particular economic risks that might exist in the system. Would that be a fair understanding on my part of your role?

Mr. Dodge: Absolutely, as best we can. It is not just to the federal government, of course. We do meet with the provincial ministers of finance, collectively and individually, and go through it with them as well.

Our commitment is to do what we said we would do, which is to aim for inflation of about 2 per cent, and if we are below to get us back up, and if we are above to get us back down. We recognize that a period of adjustment such as we are going through does create some pressures, and indeed, to the extent possible, we would support that through monetary policy. It is exactly appropriate because we have inflation that at the moment is well below our target.

Senator Angus: My question about any new advice you might have given was triggered by the one thing that seemed new coming out of this new administration, if you will, in their budget, which was the treatment of or the warning about income trusts. It has received a lot of comment in the economic press, of course, and some reaction. I read the other day that in the U.S., there is perhaps a bubble developing in terms of currency carriage traders who take these positions of borrowing short and take advantage of lower interest rates in different jurisdictions. At times, when the short rates may be about to increase, which we understand might be the case in the U.S., it becomes an issue or causes a fear amongst these kinds of traders.

When you talk about the dynamic changes taking place globally, one of those changes is the advent and the vastly increased use of these structured products and these highly risky instruments. You yourself said at an earlier session that literally billions of dollars could be transferred at the drop of a hat or the press of a button. We had a scary situation about five years ago in the States, with that big hedge fund that had to be bailed out by all the big financial dealers and banks in New York. I think it was called the LTCM. In any event, there seemed to be a lot of hedge funds out there dealing in these, and clearly it appears that is one area of risk.

I was just wondering if that was perhaps the fine hand of Governor Dodge suggesting maybe we had better take a second look at these income trust funds, which seem to be trading in an unregulated way and could be an issue here.

plusieurs façons d'atteindre cet objectif mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, il est important que les marchés du travail demeurent flexibles et que l'on aide les travailleurs à se déplacer d'une activité à l'autre, car pendant les périodes comme celle que nous vivons, il faut favoriser les changements structurels considérables dans les extrants.

Le sénateur Angus: J'imagine que lorsque vous donnez des conseils, vous signalez les risques économiques précis qui existent dans le système. Est-ce là une description exacte de votre rôle?

M. Dodge: Absolument. Nous nous efforçons effectivement de signaler les risques, et non seulement au gouvernement fédéral, vous vous en doutez bien. Nous rencontrons les ministres des Finances des provinces ensemble et individuellement pour passer en revue ces risques.

Nous avons pris l'engagement de viser un taux d'inflation d'environ 2 p. 100; si le taux d'inflation est inférieur, nous tâcherons de le faire remonter, et s'il est supérieur, de le ramener à cette cible. Nous savons qu'une période d'adaptation comme celle que nous traversons actuellement engendre certaines pressions et, dans la mesure du possible, nous tâcherons de les atténuer par notre politique monétaire. Cette ligne de conduite est tout à fait appropriée, car le taux d'inflation actuel est bien en deçà de notre objectif.

Le sénateur Angus: Si je vous ai demandé si vous aviez donné de nouveaux conseils au gouvernement, c'est que j'ai remarqué une nouvelle mesure prise par le nouveau gouvernement, dans le dernier budget: le traitement des fiducies de revenu ou la mise en garde à leur sujet. Les commentateurs de la presse économique en ont beaucoup parlé. J'ai lu l'autre jour qu'aux États-Unis, une bulle est peut-être en train de se former au niveau des courtiers en devises qui empruntent à court terme pour profiter des faibles taux d'intérêt dans différents pays. Quand les taux d'intérêt à court terme sont sur le point d'augmenter, ce qui serait le cas aux États-Unis, cela cause des problèmes ou suscite de la crainte chez ces courtiers.

Vous avez dit qu'il y a des changements dynamiques en train de se produire dans le monde entier. L'un d'eux est l'avènement et l'utilisation de plus en plus grande de ces produits structurés et de ces instruments extrêmement risqués. Lors d'une séance passée, vous avez dit que des milliards de dollars pouvaient être transférés instantanément en appuyant sur un bouton. Une situation survenue il y a cinq ans aux États-Unis a inspiré beaucoup de craintes; un fonds spéculatif de grande envergure a dû être secouru par tous les courtiers financiers importants et les banques de New-York. Je pense qu'il portait le nom de LTCM. Quoi qu'il en soit, il semble y avoir beaucoup de fonds hautement spéculatifs qui font ce genre de transactions et cela engendre manifestement des risques.

Je me suis demandé si, à titre de gouverneur de la Banque du Canada, vous n'aviez pas signalé qu'il serait bon de regarder de plus près le fonctionnement de ces fonds de fiducie et de revenu, qui semblent respecter plus ou moins les règles, ce qui pourrait engendrer des problèmes.

Mr. Dodge: There are a lot of issues in there, senator. I would like to start in the middle of your points.

There have been, over the course of the last 15 years, a lot of new financial instruments invented that distribute risk, that allow for a different distribution of risk than the traditional, plain vanilla, 1980s instruments that were out there.

We, and I think every other central bank, and certainly the IMF and the BIS, have done a lot of work in trying to ascertain exactly what has happened. What we know from this, and this is very much to the good, is that financial intermediaries, in particular the banks, have been able to move some of the risk that resided right there in that very focused sector out to other risk bearers through the use of these various instruments.

What we do not know, and what gives us a wee bit of pause in our enthusiasm, if I can put it that way, is where these ultimate risks are residing and whether indeed the capacity to bear the risk is stronger. We think it is stronger, but we do not know quite where it is.

A lot of work is going on right now to try to establish that, but certainly the evidence from 2001-02 was that these instruments in fact have helped a lot in putting risk where it can be more effectively borne and taking the concentration of risk off the banking system. Certainly the evidence so far is that these instruments have been very helpful to the system as a whole.

Then you come to the particular issue of the income trust, which, of course, were created very specifically in the form of rates and royalty trusts to provide for an efficient mechanism for the market. We in Canada do not have a highly developed, non-investment grade, long-term debt market. We have been trying, and in some sense, the income trust plays a small role in filling that particular gap.

This is not necessarily a bad instrument. Indeed, we specifically created it to try to deal with royalty and real estate income. It is clearly appropriate in some other circumstances as well.

I think the Department of Finance was trying to get at the problem that always exists when there are tax implications that are rather different for you or I holding them in our ordinary portfolio than they are for pension funds or other tax-exempt entities. You would have to ask the department, but I think that was the issue.

Ten years ago I might have known enough to comment on that. I am no longer close enough to comment on that issue.

Finally, I will speak to the issue of hedge funds and institutions playing the curve. At the moment, we are coming to the end worldwide of a period where we had extraordinarily low interest rates. The assumption of markets is that not only are rates going

M. Dodge: Vous avez soulevé beaucoup de questions, sénateur. Je vais y répondre en commençant par le milieu.

Au cours des 15 dernières années, on a créé beaucoup de nouveaux instruments financiers qui répartissent le risque d'une façon différente que ne le faisaient les instruments conventionnels et ordinaires des années 80.

À l'instar de toutes les autres banques centrales comme du FMI et de la BRI, nous nous sommes efforcés de comprendre exactement ce qui s'est produit. Nous avons constaté, et c'est fort heureux, que ce sont les intermédiaires financiers, particulièrement les banques, qui ont pris une partie du risque qui était concentré dans ce très petit secteur et l'ont réparti entre d'autres investisseurs grâce à ces divers instruments.

Toutefois, ce qui vient quelque peu tempérer notre enthousiasme, c'est que nous ne savons pas où ces risques se trouvent, en dernière analyse, et si la capacité de supporter le risque s'est accrue. Nous pensons que oui, mais nous ne savons pas où se trouvent les risques.

On effectue beaucoup d'études en ce moment pour essayer de le déterminer, mais d'après les données de 2001-2002, ces instruments ont effectivement contribué à déplacer le risque vers des intervenants plus en mesure de le supporter et à éviter que le système bancaire ait à supporter la plus grande part du risque. D'après les données recueillies jusqu'à maintenant, il semble que ces instruments se soient révélés très utiles pour l'ensemble du système.

Vous avez évoqué la question précise de fiducies de revenu, lesquelles ont bien entendu été créées expressément sous la forme de fiducies de taux et de redevances pour offrir un mécanisme efficace aux marchés. Au Canada, nous n'avons pas un marché très développé où les émetteurs de titres moins bien cotés puissent obtenir des emprunts à long terme. Nous essayons de créer de tels marchés et, dans une certaine mesure, les fiducies de revenu contribuent à combler cette lacune.

Il ne s'agit pas nécessairement d'un mauvais instrument. Au contraire, nous l'avons expressément créé pour les redevances et les revenus immobiliers. Il s'agit de l'instrument tout à fait approprié dans d'autres cas également.

À mon avis, le ministère des Finances a essayé de corriger un problème qui existe chaque fois que les répercussions fiscales sont différentes pour les particuliers qui détiennent de tels instruments dans leur portefeuille et pour les caisses de retraite ou d'autres organismes exonérés d'impôt. Je pense que c'est cela qui explique cette mesure budgétaire, mais il vous faudrait poser la question au ministre des Finances.

Il y a dix ans, j'aurais peut-être pu vous répondre de façon plus précise, mais je n'ai pu aujourd'hui accéder aux renseignements nécessaires pour le faire.

Enfin, vous avez parlé des fonds spéculatifs et des institutions qui profitent des écarts entre les taux. Nous arrivons maintenant à la fin d'une période qui a été caractérisée par des taux d'intérêt exceptionnellement faibles dans le monde entier. Les marchés

to move up across the curve but also that the curve will flatten. There is somewhat more risk going forward for any institution that is relying on the slope of the curve for its activities.

Mr. Jenkins can address your last issue, with respect to the carry trade on currencies.

Mr. Jenkins: It is not an element that at the moment we view as being particularly significant in terms of the information that we look at and the forward positions of traders in these markets. We do track this information fairly closely. You do see times where that can get offside. At the moment, it does not appear to be a major force in the market, certainly not in the Canadian dollar market.

Senator Harb: My first question deals with the interest rate spread between Canada, the United States and Europe. What are the factors that determine the level of the spread? Is it the exchange rate or inflation? What are some of the factors that come into play when we determine the interest rate level in Canada?

At what point does the Bank of Canada decide to either buy or sell currency in order to stabilize the situation?

Mr. Dodge: First of all, Senator Harb, it depends a great deal on which part of the L curve you are talking about in terms of spreads. The overnight rate, the fed's funds rate or the bank rate in Europe is clearly central bank policy. That is what we can directly influence.

Central bank policies are all different. In Australia, for example, they have had some real worries about inflationary pressures. Their bank rate is quite high. In the United States, where they have had exactly the opposite, the bank rate is low. In Japan, where they have had deflation, it is very low. That is central bank policy.

The more interesting issue is what is it that influences rates at 10 years or 30 years out there in the curve? Inflation expectations play an enormous role. We can see in Canada those expectations are anchored at 2 per cent. There is not much uncertainty.

One of the great advantages of inflation targeting, whether it be in Canada or other countries, is that it provides an anchor. It is quite clear that inflation matters a lot.

The expectations about the relative supply of and demand for money, in particular, currencies, play a role over time. You will see that even when inflation expectations are similar in different countries, you do get some differences at the long end.

That is very much market driven. As we said earlier, corporate demand for funding, because of relatively high profits here and in the United States, bad profit performance in Europe and recovering profit performance in Japan, has not been that great. There has been much internal funding. Corporate demand for

s'attendent non seulement à ce que les taux commencent à se redresser mais également à ce que la courbe des taux s'aplatisse. Toute institution qui misera sur la cambrure de la courbe pour ses activités s'exposera à un risque accru dans l'avenir.

M. Jenkins pourra répondre à votre dernière question, en ce qui concerne le marché des devises.

M. Jenkins: Cet élément ne nous semble pas particulièrement important en ce moment d'après l'information que nous examinons et les positions prospectives des négociateurs dans ces marchés. Nous suivons cette information de très près. Il peut y avoir des opérations irrégulières dans certains cas. Pour l'instant, ces transactions ne semblent pas avoir d'effet majeur sur le marché, particulièrement sur le marché du dollar canadien.

Le sénateur Harb: Ma première question porte sur l'écart entre les taux d'intérêt pratiqués au Canada, aux États-Unis et en Europe. Quels facteurs déterminent l'étendue de l'écart? Est-ce le taux de change ou l'inflation? Quels sont les facteurs dont vous tenez compte au moment de déterminer le niveau des taux d'intérêt au Canada?

À quel moment la Banque du Canada décide-t-elle d'acheter ou de vendre des devises pour stabiliser la situation?

M. Dodge: Je dirais tout d'abord, sénateur Harb, que cela dépend beaucoup de la partie de la courbe L dont vous parlez. S'agit-il du taux de financement à un jour, du taux des fonds du gouvernement fédéral ou du taux d'escompte en Europe; ces taux relèvent clairement de la politique de la banque centrale. Ce sont eux que nous pouvons influencer directement.

Les banques centrales ont toutes des politiques différentes. En Australie, par exemple, les pressions inflationnistes ont suscité de réelles inquiétudes. Le taux d'escompte est assez élevé dans ce pays. Aux États-Unis, c'est exactement l'inverse qui se produit, et le taux d'escompte est faible. Au Japon, on a connu une déflation, et le taux d'escompte est très faible. Cela dépend de la politique de la banque centrale.

Il serait plus intéressant de savoir ce qui influence les taux d'intérêt de 10 ans ou de 30 ans. Les attentes quant à l'inflation jouent un rôle énorme. Au Canada, on s'attend à un taux d'inflation de 2 p. 100. Il n'y a pas beaucoup d'incertitude à ce sujet.

L'établissement d'une cible ou d'un objectif en matière d'inflation présente un grand avantage, que ce soit au Canada ou ailleurs: cette cible sert d'ancre. Il est évident que l'inflation est un facteur important.

Il y a également les attentes quant à l'offre et à la demande relatives de capitaux, et en particulier de devises, qui jouent un rôle avec le temps. Même lorsqu'on s'attend au même taux d'inflation dans différents pays, on constate des différences sur ce plan à long terme.

Tout cela dépend beaucoup de l'évolution des marchés. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, la demande de capitaux de la part des entreprises n'a pas été très forte, en raison des bénéfices relativement élevés au Canada et aux États-Unis, des piètres bénéfices enregistrés en Europe et de la performance du

funding has not been all that large, although there has been some exception of Canada, there are relatively large deficits and relatively unclear plans as to how those will be dealt with over time. That exerts upward pressure on bond rates in other countries that we do not have here.

The real issue is government. In all of the G7, with the exception of Canada, there are relatively large deficits and relatively unclear plans as to how those will be dealt with over time. That exerts upward pressure on bond rates in other countries that we do not have here.

It is very interesting to look at Canada and the United States. You find that at the very short end of the curve there is a difference of 75 to 100 points in yield. At the long end of the curve, it is almost flat.

Those are the factors.

There is one other thing that is a little worrying to all central banks around the world. Nominal interest rates are relatively low. Therefore, there is a search for yield. There is a tendency at the moment, because of these low nominal rates, for investors to be moving into riskier markets at relatively smaller interest rate spreads than are traditional.

That is true in the domestic markets. You can see from our report that the spreads have come down.

It is true in the international markets and government markets. Spreads have come down.

We know that rates will begin to move up, driven in particular by the U.S., but other countries as well. These spreads will widen out. One worries a little that investors have not taken fully into account the risk of that happening.

Let me pass it to Mr. Jenkins because this is an issue that we will discuss in Washington this coming weekend.

Mr. Jenkins: Implicit in the governor's comments so far, particularly when you look at the issue of interest rate levels across countries, is that central banks run monetary policies appropriate to their domestic situation. As the governor indicated, the situation does differ substantially across the globe. Implicit in that as well is that most countries in the industrialized world have a flexible exchange rate, which is the framework within which we operate in Canada.

We believe that this flexible exchange rate has served the Canadian economy well. Going back to part of our earlier discussion, the issue is not whether you can insulate yourself from all of these global adjustments that are taking place, but rather how you can best adjust to them. The exchange rate for Canada has played, in our view, this important "shock-absorber" role. For example, there was the effect of the Asian crisis on Canada and the issues we have been discussing today that have led to a stronger currency.

Japon, où les bénéfices ont commencé à reprendre. Il y a eu beaucoup d'autofinancement. La demande de capitaux des sociétés n'a pas été énorme, bien que certaines entreprises aient essayé de convertir leurs emprunts à court terme en emprunts à long terme.

Le facteur déterminant, c'est le gouvernement. Tous les pays du G-7, à l'exception du Canada, ont des déficits relativement importants et des plans relativement flous quant à la façon d'y remédier dans l'avenir. Cela exerce une pression à la hausse sur le taux des obligations dans d'autres pays, situation que nous ne connaissons pas ici.

Il est très intéressant de comparer le Canada et les États-Unis. À l'extrémité très abrupte de la courbe, on observe une différence de rendement variant de 75 à 100 points. À l'autre extrémité, la courbe est presque plate.

Voilà les facteurs dont nous tenons compte.

Il y a quelque chose d'autre qui inquiète un peu les banques centrales de tous les pays du monde. Les taux d'intérêt nominaux sont relativement faibles. Par conséquent, les investisseurs sont à la recherche d'un bon rendement. À cause de ces taux d'intérêt nominaux relativement faibles, les investisseurs ont tendance à se déplacer vers des marchés plus risqués en misant sur des écarts plus faibles entre les taux d'intérêt par rapport à la situation traditionnelle.

Cela vaut également pour les marchés intérieurs. Comme vous le voyez dans notre rapport, les écarts ont diminué.

C'est vrai autant pour les marchés internationaux que pour les marchés nationaux. L'écart entre les taux s'est rétréci.

Nous savons que les taux vont commencer à monter, surtout à cause des États-Unis, mais aussi à cause d'autres pays. Les écarts vont s'élargir. Il est un peu préoccupant de constater que les investisseurs n'ont pas pleinement tenu compte de ce risque.

Je vais céder la parole à M. Jenkins parce que c'est un sujet dont nous discuterons à Washington au cours du prochain week-end.

M. Jenkins: D'après ce que le gouverneur a dit, particulièrement au sujet du niveau des taux d'intérêt dans différents pays, il semble que la banque centrale de chaque pays détermine la politique monétaire appropriée compte tenu de la conjoncture dans ce pays. Comme le gouverneur l'a indiqué, la conjoncture varie sensiblement d'une région à l'autre du monde. Ce que cela suppose également c'est que la plupart des pays du monde industrialisés ont une marge de manœuvre quant à leur taux de change, ce qui est la situation au Canada.

Nous pensons que ce taux de change souple a bien servi l'économie canadienne. Pour revenir à ce que nous disions tout à l'heure, face à tous ces changements qui se produisent dans le monde, il ne faut pas chercher à s'isoler mais plutôt à s'adapter. Nous estimons que le taux de change du Canada a joué un rôle très important «d'amortisseur». Par exemple, la crise asiatique a eu un effet sur le Canada et les questions dont nous parlons aujourd'hui ont permis de renforcer notre devise.

From a monetary policy perspective, we do not take a view as to what the level of the currency should be. Our objective is within the framework of inflation control as the most important contribution we can make to sustain good performance of the Canadian economy, and to set interest rates at levels that promote that with the exchange rate, responding to the kinds of developments that we have seen in playing that role. We have a framework with an inflation target, a flexible exchange rate and set interest rates at levels we deem to be appropriate to achieve that basic objective of inflation control. That is what we contribute to good, sustained, ongoing economic performance.

Senator Harb: In light of these low interest rates, does there seem to be a tendency of consumers to borrow and accumulate debt? Is there concern that at some time, as the interest rates creep up, we may have some kind of by-product of this debt accumulation by Canadians and consumers around the world? Such debt may have an adverse effect when some consumers come to realize they cannot meet their financial obligations at higher rates of interest. Do you have any advice for government on sending out the message to consumers that the party might come to an end?

Mr. Jenkins: In response to your question, senator, we think that the household sector balance sheet is in reasonably good shape overall. That is also true, as the governor noted earlier, for the corporate sector. This is one of the fundamental strengths of the Canadian economy at the moment. Having said that, it is absolutely true that debt levels relative to income levels have continued to rise. However, when you work through the implications of that for the overall household sector balance sheet, relative to other ratios of debt to assets, a goodly amount of the borrowed money in recent years has gone into real estate. We are seeing some increases in house prices, but not at rates that we would consider to be speculative and certainly nothing close to the experiences we had in the boom-bust cycles of the 1970s and 1980s, to which we do not want to return.

More important is that debt service ratios are very low and, of course, this is one of the by-products of the low-inflation environment that we have now. The real pressure of the 1970s and 1980s occurred as those interest rates moved up to extremely high levels in response to high and rising inflation. That does not exist today and we do not want it to return.

We have done sensitivity analyses around this issue because it is important to understand how these relationships play out as we move forward. We have looked at the household sector balance sheet and prepared sensitivity analyses in terms of the implications if interest rates were to go up 200 to 400 basis points. This is not a forecast but merely to gain insight into the implications of such a scenario. We believe that even with such an

Du point de vue de la politique monétaire, nous ne nous prononçons pas sur la valeur qui devrait avoir notre devise. Notre objectif est la maîtrise de l'inflation, qui nous semble la plus importante contribution que nous puissions faire au maintien du bon rendement de l'économie canadienne. Nous fixons les taux d'intérêt à des niveaux qui favorisent l'atteinte de cet objectif avec le taux de change, réagissant aux événements qui se sont produits. Nous avons établi un cadre qui comporte un taux d'inflation cible, un taux de change souple, et nous avons fixé les taux d'intérêt à des niveaux que nous jugeons appropriés pour atteindre l'objectif fondamental de maîtriser l'inflation. Voilà comment nous contribuons à une performance économique favorable et soutenue.

Le sénateur Harb: Étant donné ces faibles taux d'intérêt, les consommateurs sont-ils portés à emprunter et accumuler des dettes? Est-il à craindre que, quand les taux d'intérêt recommenceront à monter, nous assistions aux répercussions de cet endettement des Canadiens et des consommateurs du monde entier? Ce niveau d'endettement pourrait avoir des effets défavorables quand certains consommateurs se rendront compte qu'ils ne peuvent pas remplir leurs obligations financières à cause de la hausse des taux d'intérêt. Conseillez-vous au gouvernement de sensibiliser les consommateurs au fait que l'on sonnera bientôt la fin de la récréation?

M. Jenkins: Pour répondre à votre question, sénateur, je pense que le bilan financier des ménages est assez favorable dans l'ensemble. Il en va de même, comme le gouverneur l'a noté tout à l'heure, pour les entreprises. C'est une des forces fondamentales de l'économie canadienne en ce moment. Cela dit, il est absolument vrai que les niveaux d'endettement par rapport au revenu ont continué à augmenter. Cependant, si on regarde les changements que cela a entraînés pour l'ensemble des ménages, par rapport à d'autres ratios dette/actif, une bonne partie de l'argent emprunté au cours des dernières années a été investi dans l'immobilier. Le prix des maisons a augmenté, mais pas à un point tel qu'on pourrait craindre de la spéculation et pas à des niveaux comme ceux qu'on a connus au cours des années 70 et 80, où l'on a assisté à des alternances de forte expansion et de récession. Ce sont là des expériences que nous ne voulons pas revivre.

Ce qui est plus important, c'est que les ratios d'endettement sont très faibles, ce qui s'explique bien entendu par le faible taux d'inflation que nous connaissons actuellement. Les fortes pressions que nous avons connues au cours des années 70 et 80 se sont produites au moment où les taux d'intérêt ont grimpé à des niveaux extrêmement élevés en réaction à la forte remontée du taux d'inflation. Cette conjoncture n'existe pas aujourd'hui et nous ne souhaitons pas la revivre.

Nous avons effectué des analyses de sensibilité sur cette question car il importe de comprendre comment ces rapports vont évoluer. Nous avons examiné le bilan des ménages et fait des analyses de sensibilité fondées sur des scénarios où les taux d'intérêt augmenteraient de 200 à 400 points de base. Il ne s'agissait pas de faire des prédictions mais simplement de connaître les répercussions d'une telle augmentation des taux.

increase in interest rates, the household sector balance sheet and its debt levels, given the low debt service costs, would still be in solid shape.

Senator Moore: My question relates to Senator Harb's question. I was thinking that one result of lowering the interest rates is increased consumer purchasing. I recall that last Christmas, it was reported that consumer debt in Canada was quite high. Perhaps that was one of the reasons that retail sales were not as high as anticipated. I expect that your bank monitors consumer debt closely.

How do you achieve a balance in the central bank rate such that people will continue to purchase goods, so that productivity is sustained at that level, but not overextend themselves to the point that they pull back and stop spending, thereby creating a huge drop in product demand that causes producers to lay off employees? What kinds of factors do you look at to achieve such a balance? How big a role does that play in your setting of the central bank rate, which is followed, of course, by the chartered banks' interest rate?

Mr. Dodge: Senator, that is precisely the issue we confront every six or seven weeks when we sit down to deal with the setting of rates. At the broadest level, we are trying to keep the economy operating as close to capacity as possible so that we are not putting undue pressure on markets, which would drive inflation up, and not leaving such a big gap between the potential and the actual production such that we would drive inflation down. That is where we would like to be.

It is easy to express but considerably more difficult to execute because the concept of an output gap is not absolutely precise, is difficult to measure and requires a certain amount of judgment. In times such as now, when change is taking place both in the structure of demand and in the structure of production in the economy, it is even more difficult to know precisely where you are. Much judgment comes to bear and inflation targeting does not remove the judgment in any way, shape or form. Rather, it provides a framework in which to make that judgment. That is precisely why we issue these reports twice each year and quarterly updates, to tell the world the basic framework, in our view —

Senator Moore: — for the Canadian economy?

Mr. Dodge: We start with the world and then move to Canada. Knowing that basic framework allows everyone to make some kind of judgment and to understand how we see the world. They are able to judge whether our view is likely to be right or wrong, or high or low.

Senator Moore: Or more risky.

Nous jugeons que même si les taux d'intérêt grimpent à ce niveau, le bilan et les niveaux d'endettement des ménages resteront tout à fait acceptables, compte tenu du faible coût du service de la dette.

Le sénateur Moore: Ma question a trait à celle que vous a posée le sénateur Harb. Je pensais que la baisse des taux d'intérêt entraînait une augmentation des achats des consommateurs. À Noël l'an dernier, j'ai entendu dire que les consommateurs étaient très endettés au Canada. On pensait que c'était pour cette raison que les ventes au détail n'avaient pas été aussi fortes que prévu. J'imagine que la Banque du Canada surveille de près l'endettement des consommateurs.

Au moment d'établir le taux d'escompte de la banque centrale, comment faites-vous pour assurer un équilibre, pour faire en sorte que les gens continuent à acheter des biens, de manière à soutenir la productivité, mais sans vivre au-dessus de leurs moyens, car dans ce cas ils cesseraient de dépenser, ce qui provoquerait une baisse marquée de la demande et amènerait les fabricants de produits à licencier leurs employés? Sur quels facteurs vous fondez-vous pour maintenir l'équilibre? Accordez-vous beaucoup d'importance à cet aspect au moment d'établir le taux d'escompte de la banque centrale sur lequel se fonde, bien sûr, les banques à charte pour fixer leurs taux d'intérêt?

M. Dodge: Sénateur, c'est précisément là la question à laquelle nous sommes confrontés toutes les six ou sept semaines quand nous devons fixer les taux d'intérêt. D'une façon générale, nous tâchons de faire en sorte que l'économie continue à tourner à plein régime ou à peu près de manière à éviter de créer des pressions inutiles sur les marchés, ce qui accroîtrait l'inflation, tout en évitant de créer un écart considérable entre le potentiel de production et la production réelle, ce qui diminuerait l'inflation. Voilà donc l'objectif que nous visons.

Tout cela est facile à dire mais beaucoup plus difficile à faire parce que «l'écart de production» est une notion peu précise, qui est difficile à mesurer et qui suppose une part de jugement. Nous vivons actuellement une période caractérisée par des changements économiques aussi bien dans la structure de la demande que dans la structure de production si bien qu'il est encore plus difficile de savoir avec précision où nous en sommes. Il y a donc une part de jugement dans notre tâche et le fait de fixer des taux d'inflation cibles ne nous dispense nullement d'exercer notre jugement. Cela nous donne cependant certaines balises pour guider notre jugement. C'est précisément pour cette raison que nous publions ces rapports deux fois par an, ainsi que des mises à jour trimestrielles, afin de faire connaître au monde les paramètres de base, à notre avis...

Le sénateur Moore: ... de l'économie canadienne?

M. Dodge: Nous commençons par décrire la conjoncture mondiale, puis celle du Canada. Ces balises permettent à tous de juger de la situation et de comprendre notre perception de la conjoncture mondiale. Tout le monde peut alors juger si notre perception paraît juste ou non, ou si nos chiffres sont élevés ou faibles.

Le sénateur Moore: Ou si la conjoncture est risquée.

Mr. Dodge: It also gives some indication — that projection of the balance of aggregate demands and supply will move in Canada and the world — if that holds, how the central bank will likely react over time. We believe this to be an extraordinarily good way to do business, not that we will always get it right. Basically, everyone has some understanding of what we think about how the economy is likely to perform and about the framework within which we will react. That adds a great deal of stability to the operation of the economy.

Our experience with this framework since 1991 is that we have continued to refine it over time to make it better. Our experience has been extraordinarily good. Many other countries have called on us to lend a hand as they have tried to create a framework that does the same sort of thing.

Senator Moore: Every six or seven weeks you look at the numbers. Do you then have a figure as to what the consumer debt is in Canada?

Mr. Dodge: We know what is happening. We review the economic numbers, the credit numbers, the international numbers and the expectations of businesses' numbers, and obviously we rely on other surveys for consumer expectations and what is going on in financial markets. Those five viewpoints are presented because they may not always show exactly the same thing. It is against those five pieces of analysis that we make our judgment.

Senator Moore: Is there a number that would cause you to say, "Gee whiz, this is too high, folks, we have to rein this in, we have to exert some pressures on the economy and get this debt load down, consumers have to be given a message here to live within their means." Is there a number, or would all these other factors dictate that?

Mr. Dodge: Obviously, senator, there is one thing when you say "a number." If we acted purely in terms of aggregates, I do not know what the number is, but it is above where we are currently.

Senator Moore: I gathered that, because you have not taken any steps.

Mr. Dodge: There is another issue, that is, the distribution of that household debt. If you look back in time, what has got not only us into trouble, but also other countries, has not just been the aggregate level, but that credit was extended to people who had relatively limited capacity to deal with it.

We do, obviously, look not only at levels, but also at conditions and how the banks are lending, what they are lending on. In terms of the housing market, or as Senator Massicotte knows very well, the commercial real estate market, we look very carefully at the degree of security, if you will, in those areas. We have learned from bitter experience that that really does matter. There are distributive and others elements, not just the level.

Mr. Jenkins has been on the bank side longer than I.

M. Dodge: Nos prévisions quant au rapport entre la demande globale et l'offre globale, au Canada et dans le monde, donnent également une idée, si elles se réalisent, de la façon dont la banque centrale est susceptible de réagir. Nous trouvons que c'est une façon extraordinaire de faire des affaires, même si nous nous trompons parfois. En gros, tout le monde peut connaître nos prévisions quant à l'évolution de l'économie et aux balises qui guideront notre intervention. Cela contribue beaucoup à la stabilité de l'économie.

Depuis 1991, nous avons continué à parfaire ce modèle, à l'améliorer. L'expérience a été extraordinairement positive. Beaucoup d'autres pays nous ont demandé de les aider à mettre sur pied un modèle analogue.

Le sénateur Moore: Toutes les six ou sept semaines vous examinez les chiffres. En avez-vous un qui mesure l'endettement des consommateurs au Canada.

M. Dodge: Nous savons ce qui se passe. Nous revoyons les chiffres de l'économie, du crédit, les chiffres étrangers et ceux des attentes des entreprises et nous nous inspirons aussi des autres enquêtes sur les attentes des consommateurs et sur la situation dans les marchés financiers. Ces cinq points de vue sont présentés parce qu'ils ne disent pas forcément la même chose. C'est à partir de ces cinq éléments d'analyse que nous formons notre jugement.

Le sénateur Moore: Y a-t-il un chiffre qui, s'il est trop élevé, vous fait dire qu'il faut intervenir dans l'économie pour réduire l'endettement et faire comprendre aux consommateurs qu'ils doivent vivre selon leurs moyens. Y a-t-il un chiffre en particulier ou est-ce l'ensemble des facteurs qui sont déterminants?

M. Dodge: De toute évidence, sénateur, il y a bien une chose en particulier lorsque vous dites «un chiffre». Si nous agissions exclusivement à partir de chiffres globaux, j'ignore quel serait le chiffre, mais il serait plus élevé que celui que nous avons actuellement.

Le sénateur Moore: C'est ce que j'ai conclu puisque vous ne prenez pas de mesures.

M. Dodge: Il y a une autre question, à savoir la répartition de cet endettement des ménages. Un regard en arrière vous montre que ce qui nous a causé des difficultés, à nous mais aussi à d'autres pays, ce n'est pas l'endettement global mais le fait que du crédit a été accordé à des gens qui avaient une capacité relativement limitée d'y faire face.

Nous considérons évidemment non seulement l'ampleur de l'endettement mais aussi les conditions et les modalités des prêts consentis par les banques ainsi que les nantissements. Pour le marché du logement, ou comme le sénateur Massicotte le sait très bien, le marché de l'immobilier commercial, nous examinons de très près le degré de sécurité, en quelque sorte, du secteur. Nous avons appris à nos dépens que cela compte beaucoup. Il n'y a donc pas que l'ampleur de l'endettement; il faut aussi tenir compte de la répartition et d'autres facteurs.

Mr. Jenkins s'occupe du secteur bancaire depuis plus longtemps que moi.

Mr. Jenkins: These are numbers that we follow closely. We gather household sector and corporate sector credit figures from a number of different sources. We look at those on a monthly basis. This is an information set to which we pay quite a bit of attention. Again, there is not one number; we look at the figures in the context of the overall balance sheet.

If I may just, Mr. Chairman, take a minute, I would like to loop back to a question that Senator Meighen posed earlier and link it to the governor's comment about the framework, and that is the issue of productivity and is it a goal. The answer was definitely yes, but it is important as well in the context of the framework that we have this notion of the output gap and where the economy is currently operating relative to its potential. One component of that potential is productivity growth. It is a concept that is important within this framework as well. If productivity is growing at 2 or 3 per cent, that will influence how rapidly the economy can grow without inflationary pressures materializing.

Not only is it important in terms of raising standards of living in the country, but also it is an important component in this framework. It is a concept and an area of research that is quite important to the bank.

The Deputy Chairman: In response to Senator Harb, I believe you used the term "searching for yields" and your concerns in that regard. Where are people searching for yields and where are institutions searching for it? Where are they investing that so concerns you? I understand you have a meeting in Washington about this subject this weekend? Could you follow up on why that is a concern?

Mr. Dodge: There are two areas. I was looking for the chart.

Mr. Jenkins: We do not actually have it.

Mr. Dodge: I was looking for the chart on spreads that we have in our financial systems review, but we did not put it in the documents that we have brought to the committee.

We have seen two things, senator. First, we have seen the spread on single and double B relative to double or triple A domestically. In North America, those have been squeezed. A single B corporation is rated single B versus a double A for good reasons. The interest rate spread, certainly in absolute terms, is relatively narrow by historic standards.

When I say "searching for yield," what we are seeing is that people not wanting to accept the very low rates on good investment grade securities have been moving into the non-investment grade market and, hence, are accepting a little more risk in order to get that yield. This is a perfectly sensible thing to do, but it does mean that they are taking on more

M. Jenkins: Ce sont des chiffres que nous suivons de près. Nous rassemblons les chiffres du crédit des ménages et des entreprises de provenances diverses. Nous les examinons mensuellement. C'est un ensemble de renseignements auquel nous accordons une grande attention. Il ne s'agit pas d'un seul chiffre; nous examinons tous les chiffres dans le cadre du bilan global.

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais pendant un instant revenir à la question qu'a posée le sénateur Meighen tout à l'heure et la rapprocher de l'observation du gouverneur concernant le cadre, c'est-à-dire la question de la productivité et la question de savoir s'il s'agit là d'un objectif. La réponse est un oui catégorique, mais il faut que dans ce cadre on ait cette idée de l'écart de production et de la capacité actuelle de l'économie par rapport à sa capacité potentielle. Un élément de cette capacité potentielle est la croissance de la productivité. C'est un concept qui est important également dans ce cadre. Si la productivité progresse à raison de 2 ou 3 p. 100, cela influera sur la rapidité avec laquelle l'économie peut progresser sans que se matérialisent des pressions inflationnistes.

Cela est important non seulement pour élever le niveau de vie, mais c'est aussi un élément important du cadre. C'est un concept et un secteur de recherche qui sont fort importants pour la banque.

Le vice-président: En réponse au sénateur Harb, vous avez dit je crois que les gens sont «à la recherche de rendement» et que vous aviez des inquiétudes à ce sujet. Où les gens cherchent-ils ces rendements et où les établissements financiers, eux, les cherchent-ils? Quels sont les endroits où ils vont faire leurs placements qui vous inquiètent tant? Je crois savoir que vous avez une rencontre à Washington ce week-end à ce propos? Pourriez-vous nous en dire davantage et nous expliquer pourquoi c'est une source d'inquiétude?

M. Dodge: Il y a deux secteurs. Je cherchais le tableau.

M. Jenkins: En fait, nous ne l'avons pas.

M. Dodge: Je cherchais le tableau sur les écarts dans notre revue du système financier, mais nous ne l'avons pas mis dans les documents que nous avons apportés au comité.

Nous avons observé deux choses, sénateur. D'abord, nous avons constaté l'écart du B et double B par rapport au double ou triple A au pays. En Amérique du Nord, il y a eu contraction. Une entreprise simple B est cotée simple B par opposition à un double A pour de bonnes raisons. L'écart des taux d'intérêt, en termes absolus en tout cas, est relativement étroit si l'on compare avec le passé.

Quand je dis «à la recherche de rendement», ce que l'on observe, c'est que les gens qui rechignent à accepter les taux très bas pour les titres de qualité s'aventurent dans le marché des titres de mauvaise qualité et acceptent donc un peu plus de risques pour obtenir un bon rendement. C'est parfaitement sensé, mais ils acceptent en contrepartie plus de risques et les écarts sont

risk and those spreads have become relatively narrow, which should make people just a little nervous that perhaps the amount of risk they have taken on relative to the additional return may not be exactly right.

Where we have seen an even greater compression of spreads is in the market for emerging market government debt, where spreads have come in from exceptionally wide levels, admittedly, but to really quite narrow levels. Those who have lived through earlier instances of problems are somewhat nervous that with these narrow spreads, bondholders are not fully taking into account the risks. In addition, while it is extraordinarily helpful to highly indebted nations, it does provide more incentive for countries to take on debt at levels that might not be totally appropriate. That is why we all are somewhat nervous, because the potential for those spreads to widen out now is quite high.

Mr. Jenkins: The meetings the governor was referring to are the central bank governors and finance ministers of the G7 meetings in Washington Friday night and Saturday, and the semi-annual IMF meeting, also in Washington.

Senator Meighen: We spoke about consumer debt and the high levels at which that presently sits. Is it axiomatic that if the figure for consumer debt is very high, the figure for consumer savings is very low? I understand that the figure for consumer savings is at a record low.

Mr. Dodge: Yes, except you have to be careful not to mix up a stock and a flow. The debt is a stock; the savings rate is a flow number. In aggregate, if you look at consumers' net worth, the net worth of households has been rising.

Senator Meighen: That is why Mr. Jenkins was saying that notwithstanding record levels of consumer debt, he is not as worried as he might be if aggregate household income were not rising?

Senator Moore: Plus, because the type of debt is in real estate, you are saying it is of lesser concern than if it was consumer goods. That is the impression I got.

Mr. Jenkins: The point was that the debt is not in assets where we would view there to be a speculative play, if you like. Thus, the value of that asset, we feel, will be preserved. That is really the essence.

Senator Harb: The key phrase is "net worth."

Mr. Jenkins: These savings rates from the national accounts are important measures but they are only partial measures. That is why we continue to place emphasis on the overall balance sheet, which captures the assets and their value to drive you through to this net-worth calculation, which, for the household sector, has been rising at a reasonably rapid rate.

Senator Meighen: Is it a fair statement that the spectre and the concern about deflation are off the table now?

Mr. Dodge: I do not think you heard us talk about the spectre of deflation.

maintenant relativement étroits, ce qui devrait amener les gens à se demander si les risques qu'ils assument en échange d'un profit supplémentaire sont peut-être excessifs.

Là où nous avons constaté une compression encore plus importante des écarts est dans le marché de l'endettement public des marchés émergents, où les écarts sont passés de très larges à très étroits. Ceux qui ont traversé les crises précédentes craignent que les porteurs d'obligations ne se rendent pas pleinement compte du risque que représentent ces faibles écarts. De plus, même si cela apporte une aide exceptionnelle aux pays lourdement endettés, cela encourage davantage les pays à s'endetter plus qu'ils ne le devraient. C'est pourquoi nous sommes un peu nerveux parce qu'il est très possible que ces écarts se creusent davantage.

M. Jenkins: Les réunions dont le gouverneur parlait sont celles des gouverneurs des banques centrales et des ministres des Finances du G-7 à Washington vendredi soir et samedi, ainsi que la réunion semestrielle du FMI, elle aussi à Washington.

Le sénateur Meighen: Nous avons parlé du fort endettement des consommateurs actuellement. Est-ce une évidence de dire que si l'endettement des consommateurs est très élevé, l'épargne de ces derniers est très faible? Je crois comprendre que le chiffre de l'épargne des consommateurs atteint le niveau le plus faible jamais enregistré.

M. Dodge: Oui, sauf qu'il ne faut pas confondre stock et flux: la dette est un stock tandis que l'épargne est un flux. Globalement, si vous regardez la valeur nette des ménages, elle est en hausse.

Le sénateur Meighen: C'est pourquoi M. Jenkins disait que malgré l'endettement record des consommateurs, il n'est pas aussi inquiet qu'il pourrait l'être si le revenu global des ménages n'augmentait pas.

Le sénateur Moore: Sans compter que comme cette dette est dans l'immobilier, elle est moins préoccupante, dites-vous, que s'il s'agissait de biens de consommation. C'est l'impression que j'ai eue.

M. Jenkins: L'idée c'est que la dette ne concerne pas un bien à caractère spéculatif, pour ainsi dire. La valeur du bien sera donc protégée. C'est cela l'idée.

Le sénateur Harb: Ce qui compte, c'est la valeur nette.

M. Jenkins: Ces taux d'épargne extraits des comptes nationaux sont des mesures importantes, mais elles ne sont que partielles. C'est pourquoi nous continuons d'insister sur le bilan global, qui reproduit les biens et leur valeur permettant d'arriver au calcul de la valeur nette, ce qui, pour le secteur des ménages, progresse à un taux raisonnablement rapide.

Le sénateur Meighen: Est-il juste de dire que le spectre de la déflation a maintenant reculé?

M. Dodge: Je ne pense pas que vous nous ayez entendu parler du spectre de la déflation.

Senator Meighen: No, but some commentators did, and were worried a year ago, at least, that we could fall into a deflationary period. It is not a concern of yours, obviously.

Mr. Dodge: It is always important to go back to fundamentals, and what will drive inflation or deflation is a huge gap that persists over a long time between the potential, in this case, of the world economy to produce and current levels of consumption. That will happen over time, and so collectively, in the end, if we each do our own job right, then we will not have a problem. If some do not do their job right, especially the big players, then there can be problems.

I think the issue that we had looked at or that had been driving some of that concern was the very sharp, measured increase in labour productivity in the United States during a period of relatively slow economic growth, something that is almost unprecedented in history. Because of that, people say, there is something really different happening here.

In fact, a rise in productivity is fantastic because that is what enables us to have a rise in real incomes. However, there is a bit of an adjustment process as we go through it. I think people got a little too mesmerized by and perhaps a little too focused on that.

On the other hand, let us be clear, there was quite a significant output gap in the United States, however you go about measuring it, and so it was very appropriate for the Federal Reserve to be running pretty expansionary monetary policies.

Perhaps there was a concern. Indeed, perhaps that concern led to policy that ensured, at least over time, that it did not become a reality.

Senator Meighen: Finally, long-serving members of this committee will remember a number of appearances by your predecessor, Governor Thiessen, and the great interest evidenced at these committee hearings and in the public in general in the great question of to peg or not to peg the dollar. You have made numerous references today to the advantages that you see in the inherent flexibility in our present system.

In your mind, is the pegging question "off the table," to repeat that phrase? Do you think that the flexibility you have enjoyed and the results you have achieved because of it have demonstrated beyond much doubt the wisdom of not pegging the dollar?

Mr. Dodge: For the foreseeable future, it would be hard to see a convergence of circumstances that would make it more advantageous for us to have a fixed rate with the U.S. as opposed to a flexible rate. That is not a theological point of view at all, but rather a pretty hard-nosed, empirical point of view that the structures of our two economies are quite different. There will be periods such as the one we are in right now, where we have a relatively strong movement in commodity prices. If we had to move all prices in our economy up to adjust for it we would be in some trouble. In 1997, we would have had exactly the opposite problem. That is number one.

Le sénateur Meighen: Non, mais certains commentateurs l'ont fait, et ils s'inquiétaient il y a un an, au moins, que nous puissions entrer en période déflationniste. De toute évidence, cela ne vous inquiète pas.

M. Dodge: Il faut toujours revenir aux facteurs fondamentaux, et le moteur de l'inflation ou de la déflation, c'est l'écart énorme qui persiste dans le temps entre le potentiel en l'occurrence de l'économie mondiale de produire et les niveaux actuels de consommation. Cela finira par se produire et ensemble, au bout du compte, si chacun fait bien son travail, nous n'aurons pas de problème. Si quelqu'un ne fait pas bien son travail, surtout un gros acteur, alors il peut y avoir des problèmes.

La question que nous avions examinée ou qui avait été à l'origine de cette inquiétude était l'augmentation très marquée de la productivité de la main-d'œuvre aux États-Unis pendant une période de croissance économique relativement lente, phénomène quasi sans précédent dans l'histoire. Pour cette raison, ont dit certains, on se trouve en face de quelque chose de vraiment différent.

En réalité, une amélioration de la productivité est une chose fantastique parce que c'est ce qui permet d'augmenter le revenu réel. Il faut toutefois traverser une période d'adaptation. Je pense que les gens se laissent un peu trop captiver par cela.

En revanche, et il faut que ce soit bien clair, il y a eu un écart de production très significatif aux États-Unis, quelle que soit la façon dont on le mesure, et il était donc tout à fait indiqué pour la Réserve fédérale de suivre des politiques d'expansion monétaire.

Peut-être y a-t-il eu des inquiétudes. Peut-être celles-ci ont-elles conduit à une politique qui a fait en sorte que, avec le temps au moins, celles-ci ne se matérialisent pas.

Le sénateur Meighen: Enfin, les membres de longue date du comité se souviennent sans doute d'un certain nombre de comparutions de votre prédécesseur, le gouverneur Thiessen, et le grand intérêt manifesté lors de ces audiences du comité et dans la population en général pour la grande question de savoir s'il fallait ou non stabiliser le dollar. Vous avez souvent mentionné aujourd'hui les avantages que vous voyez dans la flexibilité inhérente du système actuel.

Pour vous, ramener le dollar à une parité fiscale n'est plus une considération envisagée, pour reprendre l'expression de tout à l'heure? Estimez-vous que la souplesse dont vous jouissez et que les résultats qu'elle vous a permis d'obtenir ont prouvé au-delà de tout doute, ou presque, la sagesse de ne pas stabiliser le dollar?

M. Dodge: Pour l'avenir prévisible, il est difficile d'imaginer un ensemble de circonstances qui ferait qu'il serait plus avantageux pour nous d'avoir un taux de change fixe avec le dollar américain par opposition à un taux fluctuant. Il n'y a rien de doctrinal là-dedans. Empiriquement, il est établi que la structure de chacune de nos économies est très différente. Il y aura des périodes comme la période actuelle où l'on connaît une fluctuation relativement forte du prix des produits de base. S'il fallait augmenter tous les prix dans notre économie pour s'y ajuster, nous serions en difficulté. En 1997, nous aurions eu exactement le problème inverse. C'est la première chose.

Number two, as I said earlier, the single market to which we really have to pay a lot of attention is the labour market. It is the market where adjustment is the most difficult. Certainly, the Canada-U.S. border makes it much more difficult for labour market adjustments to take place back and forth.

I think there are two very powerful reasons to lead one to the view that it is advantageous for us, and indeed for the United States, to have a flexible exchange rate.

Senator Massicotte: Let me just go to another subject, a broader one, if I may. I would like to make use of your personal knowledge, as well as of the bank's research. As you know, the Bank of Canada has one of the premier research institutions in Canada from an economic point of view, and let me try to make use of it to allow me, and others, to understand better what is happening. I am talking about demographics. We read lots about how, within 20 years, we will see a major change in the type and nature of our population. Statistics Canada, around six months ago, came out with different projections of population trends, and I would summarize it quickly by saying that the workforce population will go down in all parts of Canada, with the exception of Toronto, Vancouver and, perhaps, Montreal. Rural population will decrease significantly. We will see tax-related dollars to governments going down significantly. Obviously, income will go up. I know your solution re the health costs, which will go up dramatically, is to reduce GDP to debt ratio and allow governments flexibility to meet those needs. From an economic well-being point of view, what other structural elements do you see yourself facing within 20 years in dealing with the fact that in most parts of the country the number of people working will be smaller? Obviously that affects the infrastructure and real lives. Can you comment on what we should be careful to look at?

Mr. Dodge: Senator, I think you raised an extremely important issue. In me, you do not have the greatest expert sitting at the end of the table to try to give you some views on it. However, it would be extraordinarily useful for this committee to follow up with other witnesses in dealing with it.

Let me first say I really cannot give you any insights on the geographic distribution. I have done little work on that.

What I have done more work on, and what we have done more work on at the bank, is the impact of the changing age distribution.

First, let me correct one particular phrase in your question, "fewer workers."

We will have relatively fewer. It is not an absolute decline, at least not so far forward as we can see with any certainty, given any reasonable assumptions about immigration, but we will have fewer workers relative to the size of the old age population. The number of active members of the labour force per retired person will indeed shrink quite dramatically, starting probably sometime in the middle of the next decade. At some point, the absolute number shrinks, but that is a bit further on.

La deuxième, comme je l'ai dit tout à l'heure, le marché auquel nous avons accordé le plus d'attention est le marché du travail. C'est là où les ajustements sont le plus difficile. Il est évident que la frontière canado-américaine complique beaucoup les ajustements du marché du travail de part et d'autre.

Il y a deux raisons convaincantes qui portent à conclure qu'il est avantageux pour nous — et pour les États-Unis — d'avoir un taux de change flexible.

Le sénateur Massicotte: J'aimerais passer à une question plus large, si vous me le permettez et mettre à contribution vos connaissances personnelles ainsi que celles au service de recherche de la banque. Comme vous le savez, la Banque du Canada est un des établissements de recherche économique les plus distingués au pays et j'aimerais m'en prévaloir pour me permettre, à moi et à d'autres, de mieux comprendre ce qui se passe. Je parle de démographie. On lit souvent que dans vingt ans le genre et la nature de notre population changeront en profondeur. Il y a six mois à peu près, Statistique Canada a publié diverses projections de tendances démographiques que je résumerais en disant que la population active va baisser partout au pays, à l'exception de Toronto, Vancouver et peut-être Montréal. La population rurale va baisser de façon importante. Les recettes publiques vont elles aussi baisser de beaucoup. Évidemment, les revenus vont monter. Je connais ce que vous préconisez concernant les coûts de la santé, qui vont augmenter de façon spectaculaire, c'est-à-dire réduire le ratio PIB/dette pour donner aux gouvernements la latitude nécessaire pour répondre à ces besoins. Du point de vue de la vigueur économique, à quels éléments structurels imaginez-vous devoir faire face dans vingt ans vu que, dans la plupart des régions du pays, le nombre de personnes qui travaillent sera plus restreint? Il est évident que cela a des effets sur l'infrastructure et la vie des gens. Qu'y a-t-il lieu de surveiller de près?

M. Dodge: Sénateur, vous soulevez là une question fort importante. Vous n'avez pas en ma personne le plus grand expert qui puisse vous donner un avis sur la question. Il sera en revanche extrêmement utile que le comité aborde la question avec d'autres témoins.

Je vous dirai tout d'abord que je n'ai pas de renseignements à vous donner sur la répartition géographique. J'ai peu étudié la question.

Moi et la banque, par contre, nous sommes penchés sur les effets de l'évolution de la pyramide des âges.

J'aimerais aussi revenir sur une expression que vous avez employée sur votre question: «moins de travailleurs».

Il y en aura moins en termes relatifs. Ce n'est pas une baisse absolue, en tout cas pas sur l'horizon que nous pouvons entrevoir avec précision vu les hypothèses raisonnables concernant l'immigration, mais nous aurons moins de travailleurs par rapport à la population âgée. Le nombre des membres de la population active par retraité baissera de façon très marquée, sans doute à partir du milieu de la prochaine décennie. À un moment donné, le nombre absolu va baisser, mais un peu plus tard.

An interesting question, as we move through this next decade, is: What will happen to the participation rate of workers over 60? We noted in the 1990s a dramatic reduction in the fraction of 60- to 64-year-olds who participated in the labour force. We now have a large group of people born after 1946 who are about to enter this cohort. Our sense is that there are many economic forces that will mean that those participation rates will in fact rise, so that will attenuate some of this impact for a time.

Second, if we think of the age 65 to 70 cohort, which, when you get out to the end of the next decade, will be a very sharply rising one, given the better health of people, there is a tremendous opportunity for greater participation, either in the market economy or in the voluntary, or third, sector, by this very healthy, young-elderly part of the population.

Indeed, the operation of markets, the operation of social forces and so on, will quite naturally lead us in that direction. We have to prepare for it, but it will not be quite as abrupt as one would think if one simply took the participation rates in 1990 and ran them forward. We have to prepare for it. I do not want to diminish the problem. I just say that we must be a little careful.

Second, the tax issue is an interesting one. People often forget how we treat savings for retirement. First, we allow the deduction of pension contributions, RSP contributions and so on at the time that they go in, but we tax them as they come out. Therefore, as we get into that period when we have more retired people, we have a change in the balance between the amount of saving by younger people and the amount of income being paid out to older people, so the situation is not quite as severe as you would imagine. The fiscal impact is not quite as severe as one might imagine simply because of the way we have treated contractual savings, be they pension, CPP or RRSP. That is an important issue.

The third issue is health. This is a very difficult one, as you well know, but here again one needs to be a little careful because we do know that, while health expenditures tend to rise by age cohort after the age of 50 or 55, most health expenditures for any individual actually occur in the year or two prior to death. Therefore, the fact that the population is aging does necessarily mean that you will have a huge demographic push. However, the real issue is that medical science keeps inventing new things we can do for people. Those tend to be things to deal with chronic diseases and, hence, there is a technological push that continues to increase health costs. How to deal with that is a debate for another committee at another time.

In conclusion, it is an extraordinarily important issue. It is one about which we must all be concerned, either as individuals or as society and government as a whole. We must be careful not to panic too much, in the sense that there are natural adjustment mechanisms that will take place.

Une question intéressante se posera au fur et à mesure que nous progresserons dans la décennie actuelle: qu'advendra-t-il du taux de participation des travailleurs de plus de 60 ans? Dans les années 90, nous avons constaté une réduction spectaculaire des actifs de 60 à 64 ans. Il y a maintenant un groupe important de personnes nées après 1946 sur le point d'entrer dans cette cohorte. Nous avons le sentiment qu'en raison de nombreuses forces économiques leur taux d'activité va augmenter, ce qui en atténuera les effets pendant un certain temps.

Deuxièmement, s'agissant de la cohorte des 65 à 70 ans qui, à la fin de la prochaine décennie, grossira de façon marquée, les gens étant en meilleure santé, il est très possible que leur taux d'activité s'accroisse, soit dans l'économie de marché soit dans le secteur tertiaire ou le bénévolat, ce groupe de «jeune-vieux» étant très en santé.

De fait, le fonctionnement des marchés ainsi que les forces sociales qui s'exerceront nous dirigera tout naturellement dans cette voie. Il faut nous y préparer mais la transition ne sera pas aussi abrupte qu'on pourrait le croire au vu des taux d'activité des années 90 et suivantes. Il faut nous y préparer. Je ne veux pas minimiser le problème. Je dis seulement qu'il faut être un peu plus prudent.

Deuxièmement, la question des impôts est intéressante. Les gens oublient souvent la façon dont nous traitons l'épargne destinée à la retraite. D'abord, nous autorisons la déduction des cotisations de retraite, les cotisations au RER et ainsi de suite au moment où elles sont faites, mais nous les imposons au moment de leur retrait. Donc, lorsqu'il y aura plus de retraités, il y aura un changement dans l'équilibre entre les montants épargnés par les jeunes et les montants de revenu versés aux personnes âgées, si bien que la situation n'est pas aussi grave qu'on pourrait l'imaginer. Les conséquences fiscales ne sont pas aussi graves qu'on pourrait le croire à cause de la façon dont on a traité ces épargnes contractuelles, qu'il s'agisse de la retraite, du RPC ou des RER. C'est une chose importante.

Le troisième point concerne la santé. Il s'agit d'une question difficile, comme vous le savez, mais ici aussi il faut être prudent parce que l'on sait que, même si les dépenses de santé ont tendance à augmenter par cohorte d'âge après l'âge de 50 ou 55 ans, la plupart des dépenses de santé de l'individu surviennent dans l'année où les deux années qui précèdent la mort. Cela signifie que le vieillissement de la population n'entraînera pas forcément une forte poussée démographique. L'important, ici, c'est que la médecine continue d'inventer de nouveaux moyens d'aider les gens, le plus souvent dans la lutte contre les maladies chroniques: c'est donc un progrès technologique qui continue de faire monter les coûts de santé. Comment faire face à ce phénomène relève d'un autre comité à un autre moment.

En conclusion, la question est d'une importance capitale. Elle concerne tout le monde, l'ensemble de la société et du gouvernement. Il ne faut pas trop paniquer, car des mécanismes naturels de rajustement vont entrer en jeu.

Mr. Jenkins: To add an additional comment to that in the context of demographics, the one issue we continue to hear quite a bit about from various associations that we talk to is the trades. It is the question of training and education and ensuring that we have in place the mechanisms to provide apprenticeships. Governor Dodge has talked about the health side and the tax side, but there are also implications on the educational side as a result of these demographics, and there are sectors of our economy that are experiencing pressures.

Senator Massicotte: You are right that the overall workforce population in Canada will be going up by a relative percentage. Statistics Canada made three projections and used the median one. That is only the case for Vancouver, Toronto and Montreal, because most immigrants go to those cities. The quantum will actually go down in 20 years and that is alarming to many cities.

I want to paint a scenario with regard to the Monetary Policy Report. I am sure that you will tell me I am being too simplistic, but I will try. You say that inflation will be at 2 per cent at the end of 2005. You also say it takes six to nine months to see an impact from monetary decisions you take. One would suggest that interest rates will remain the same, if your projections are accurate, until probably the second quarter of 2005. We also know, as you note, that the American economy is doing better. Productivity has been high and employment gains have been significant, so one would project that interest rates will rise there. One would project that the American dollar will go up and that our dollar will go down, relatively speaking, if interest rates remain the same. What is wrong with that picture? Is it okay?

Mr. Dodge: That is your picture, senator. It is not okay, and I do not say that facetiously. At every meeting, we have to make a judgment on interest rates against what has been transpiring, but it is quite clear that in world terms there will be upward pressure on rates, both at the short and the long end, as we get into 2005. We have had a period of abnormally low long-term rates in the industrial world, and we know that these are going to move up at some point. They will move up differentially in different economies because those economies are performing somewhat differently as we go forward.

In terms of the Canada-U.S. differential in exchange rates, that is a factor influencing exchange rates, but only one of a number of factors, so you have to be very careful not to make the error of thinking that very short-term differentials are driving things. It is one influence, but only one, on the movement in exchange rates.

Senator Angus: Gentlemen, I thought those comments on the previous question, about the demographics, were very thoughtful and interesting. I am hoping we will be able to continue that dialogue in another session, because these are really issues for all Canadians — how we will manage our economy or how we will carry on in the future.

I would like to come back to where I was earlier, on the adjustments — these tricky adjustments that need to be made to the changing global economy. You have talked about improving

M. Jenkins: J'aimerais ajouter un commentaire au débat sur la situation démographique: les différentes associations que nous consultons nous parlent beaucoup de la formation professionnelle. Il y a toute la question de l'éducation, de la formation et des mécanismes à mettre en place pour former des apprentis. M. Dodge a parlé de santé et de fiscalité, mais la situation démographique a aussi des conséquences en matière d'éducation, et certains secteurs de notre économie subissent de fortes pressions dans ce domaine.

Le sénateur Massicotte: Vous avez raison, l'ensemble de la main-d'œuvre active va augmenter au Canada. Statistique Canada a fait trois projections, dont elle a retenu la médiane. L'augmentation ne concerne que Vancouver, Toronto et Montréal, car c'est là que vont la plupart des immigrants. Pour le reste, il y aura une diminution dans 20 ans, ce qui est très inquiétant pour de nombreuses villes.

J'aimerais évoquer un scénario concernant le rapport sur la politique monétaire. Vous allez nous dire que c'est un scénario simpliste, mais je tente néanmoins ma chance. Vous dites que l'inflation sera de 2 p. 100 à la fin de 2005. Vous dites aussi qu'il faut de six à neuf mois pour voir l'effet de vos décisions en matière de politique monétaire. Si vos projections sont exactes, on peut penser que les taux d'intérêt vont sans doute rester au même niveau jusqu'au deuxième trimestre de 2005. Nous savons également comme vous le signalez, que l'économie américaine s'améliore. La productivité et l'emploi se sont améliorés, on peut donc prévoir que les taux d'intérêt aux États-Unis vont augmenter. Si le taux d'intérêt reste au même niveau, on peut aussi prévoir que le dollar américain va s'apprécier et que notre dollar va perdre de la valeur. Qu'y a-t-il de faux dans ce scénario?

M. Dodge: C'est votre scénario, sénateur. Il n'est pas exact, et je le dis sans ironie. À chaque réunion, nous devons évaluer la situation des taux d'intérêt en fonction des événements de l'heure, mais il est certain qu'à l'échelle mondiale, les taux à court et à long terme vont avoir tendance à monter en 2005. Le monde industrialisé a connu une longue période de taux à long terme anormalement bas, et nous savons qu'ils vont augmenter tôt ou tard. L'augmentation va varier d'une économie à l'autre, car les économies ne se comportent pas toutes de la même façon.

Les taux d'intérêt ont une incidence sur le taux de change entre le Canada et les États-Unis, mais il ne constitue qu'un facteur parmi d'autres; on aurait tort de croire qu'un écart à très court terme peut être déterminant. Les taux d'intérêt ont une incidence sur l'évolution du taux de change, mais ils ne constituent qu'un facteur parmi d'autres.

Le sénateur Angus: Messieurs, j'ai trouvé vos propos sur la situation démographique très intéressants. J'espère que nous pourrions poursuivre ce dialogue au cours d'une autre séance, car ces questions intéressent tous les Canadiens et elles sont déterminantes quant à la façon de gérer notre économie et quant à ce que nous réserve l'avenir.

J'aimerais revenir à mes propos antérieurs concernant les rajustements délicats qu'il faut apporter à l'évolution de l'économie mondiale. Vous avez parlé de la nécessité

productivity to respond to the increased competitiveness, and maybe moving our economy more into the high productivity sectors, if possible. You have talked about managing the risks, such as those posed by the search for yield, and I was just wondering, what other adjustments need to be made? Clearly, adjustments have to be made because things change overall, as you have pointed out so well.

Could you perhaps leave us with a list of two or three areas that we have not touched on, where adjustments are in order and where the way they are made is critical to our economic wellbeing?

Mr. Dodge: Yes, Senator, let me take one issue that I think continues to concern us at the Bank of Canada, and on which we continue to have discussions with a lot of people. That is the supply of skilled labour to make a number of the major capital investments that we will be making, whether it is pipelines to the North, whether it is oil sands, whether it is offshore oil and gas, whether it is mines, whether it is infrastructure in cities.

Senator Angus: Let me understand that. In other words, there is a shortage of the necessary labour to make these quantum leaps forward, is that it? It was clear in the oil sands; I saw that.

Mr. Dodge: That is right. "Shortage" has a very well-defined meaning for an economist so I want to be careful, but I want to be quite clear that it is extraordinarily important that we train more young people in these skills going forward. We can foresee, at least for a time, an emphasis there, and we know that in the past that skilled labour has been a constraint in these areas, number one. Number two is we know that in many areas, the skilled labour force in this country is relatively old.

While it may be okay as a central banker, at age 65, to carry on manipulating statistics on a piece of paper, it is a lot harder to continue to lift 40-pound blocks or do some of those skilled jobs, whether it is millwright or whatever, as one gets older. It is very important that we do better in this regard. That is something that is important not only for federal and provincial governments, but also extraordinarily important for enterprises to take into account.

There is an example of something that we can see quite specifically that we have to be concerned about; and we do not hesitate to speak to business, or to labour groups, or to governments, telling them that this will be quite important.

Senator Angus: Are there other obvious ones?

Mr. Jenkins: If I may, I would like to shift this a little. The focus, quite rightly, has been on adjustments vis-à-vis the Canadian economy. However, in the context of these global developments, there is a global adjustment that is also important to bear in mind here. This comes back to some of these international imbalances that we were discussing earlier, through trade imbalances and the fact that the U.S. is running this very large current account deficit, overlaid now with this fiscal deficit. The people providing the funding for that are the

d'améliorer la productivité pour réagir à l'intensification de la concurrence et pour orienter éventuellement notre économie vers des secteurs à forte productivité. Vous avez parlé de la gestion des risques, comme ceux que pose la recherche du rendement, et j'aimerais savoir si d'autres rajustements sont nécessaires. De toute évidence, il faut procéder à des adaptations car la situation évolue partout, comme vous l'avez si bien montré.

Peut-être pourriez-vous nous remettre une liste de deux ou trois domaines que nous n'avons pas abordés et où la façon de procéder à des rajustements est déterminante pour la santé de notre économie?

M. Dodge: Oui. Sénateur, je voudrais aborder une question qui nous préoccupe toujours à la Banque du Canada et dont nous discutons toujours avec de nombreux Canadiens. Il s'agit de la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, indispensable aux grands projets d'immobilisations que nous allons entreprendre, qu'il s'agisse des pipelines du Nord, des sables bitumineux, du pétrole et du gaz offshore, des mines ou des infrastructures dans nos villes.

Le sénateur Angus: Je veux m'assurer de bien comprendre. Est-ce que vous nous dites qu'il y a une pénurie de la main-d'œuvre indispensable pour réaliser ces projets? C'est manifestement le cas pour les sables bitumineux; je l'ai constaté.

M. Dodge: C'est exact. Le mot «pénurie» a un sens bien précis pour les économistes et il faut l'employer avec prudence, mais j'insiste sur le fait qu'il est essentiel de former davantage de jeunes dans ces domaines. Nous pouvons prévoir une augmentation de la demande du moins pendant un certain temps et nous savons, tout d'abord, que la main-d'œuvre qualifiée a constitué une contrainte dans ces domaines. Deuxièmement, nous savons que dans de nombreux secteurs, les travailleurs qualifiés sont relativement âgés.

La personne de 65 ans qui travaille à la Banque centrale peut parfaitement continuer à manipuler les statistiques sur le papier, mais il est beaucoup plus difficile de continuer à soulever des blocs de 40 livres ou de continuer à travailler sur une machine quand on prend de l'âge. Il est essentiel de faire mieux dans ce domaine. C'est important non seulement pour les gouvernements fédéral et provinciaux, mais aussi pour les entreprises.

Voilà un exemple de problème flagrant dont il faut s'occuper, et nous n'hésitons pas à en parler aux entreprises, aux travailleurs et aux gouvernements pour en souligner l'importance.

Le sénateur Angus: Y a-t-il d'autres problèmes évidents?

M. Jenkins: J'aimerais, si vous me le permettez, changer légèrement de sujet. On a insisté à juste titre sur les rajustements à apporter en fonction de l'évolution de l'économie canadienne. Cependant, dans le contexte des événements mondiaux, il est important de tenir compte des rajustements mondiaux, ce qui nous ramène aux déséquilibres internationaux dont nous parlons tout à l'heure, aux déséquilibres commerciaux et au fait que les États-Unis présentent un très important déficit du compte courant auquel s'ajoute désormais un déficit

Asian countries — China, Japan, Korea, Thailand — so there are a number of issues around this adjustment of an international nature that are also very important.

The point we have been making internationally in discussions, and I am sure we will again this weekend, is what we call the “multi-faceted” nature of it. Clearly, on the issue of exchange rate adjustment, although it was not a direct response to Senator Massicotte’s question, that is why I mentioned the exchange rate regimes in Asia as part of how we should be thinking about these adjustments globally. The importance of having strong demand worldwide, and how that plays out, of course, will continue to have an implication for the Canadian economy.

Yes, we are thinking about it very much in the context of what it means for adjustment within Canada, but also in the context of what it means for the global economy and the types of adjustments that are needed to move this forward.

Senator Harb: In line with what Mr. Jenkins is talking about — what has taken place in the Asia-Pacific region versus the account deficit in the U.S. — one cannot help but observe that a very large percentage of companies that are producing the goods in, say, for example, China or elsewhere in the Asia-Pacific, are in fact American companies, and American capital went to those countries in order to set up shop there.

We are seeing a number of phenomena taking place internationally, first, in terms of regionalization of trade between blocs — you have the European Union, you have the Asian blocs, you have the free trade with America now that a number of countries are pursuing. You have that on one front, and then on the other front you have what one might call a pursuit of bilateral-type arrangements between specific economies — the European Union going after Mexico, the United States going after other countries in order to establish direct bilateral links. Then you have the third component, and that is the multilateral type of track, whether that is the World Trade Organization or other international institutions.

When you are deciding on monetary policy, whether that is here within Canada or on the international scene, to what extent do you look at those types of trends? Is that something that policy-makers such as government have to take note of to a large extent, or is it something that would pass with time and does not necessarily have to register in the government’s mind or the banker’s mind?

Mr. Jenkins: I think the first point to emphasize is that the growth of world trade has been beneficial to economies. Therefore, certainly from our perspective, when you think about an improving world economy, that would be one element that we would continue to talk about. In fact, as the governor was suggesting earlier, when you look at the types of adjustments the Canadian economy has gone through, continued openness of markets has been a contributing factor.

Indeed, in terms of these global imbalances, if you like, you do hear talk of protectionism, and that is not where you want to go. As a policy-maker, you want to continue to talk about the

budgétaire. Leurs bailleurs de fonds sont les pays d’Asie, la Chine, le Japon, la Corée, la Thaïlande, et ce rajustement d’ordre international pose donc plusieurs questions qui sont elles aussi très importantes.

Ce dont nous parlons dans les forums internationaux, et dont nous allons encore parler cette fin de semaine, c’est la nature pluridimensionnelle du problème. Sur la question des rajustements du taux de change, même si ce n’est pas une réponse directe à la question du sénateur Massicotte, j’ai parlé des régimes de taux de change qui prévalent en Asie et qui doivent être pris en compte quand on envisage des rajustements à l’échelle mondiale. La vigueur et l’évolution de la demande à l’échelle mondiale vont toujours avoir une incidence sur l’économie canadienne.

Oui, nous considérons cette demande dans le contexte des rajustements qu’elle nécessite au Canada, mais également dans le contexte de ce qu’elle implique pour l’économie mondiale et pour les rajustements auxquels il faudra procéder à l’avenir.

Le sénateur Harb: Dans le prolongement des propos de M. Jenkins, c’est-à-dire des événements dans la région Asie-Pacifique par rapport au déficit du compte courant américain, on ne peut s’empêcher de remarquer qu’une forte proportion des sociétés qui fabriquent des biens, par exemple en Chine ou ailleurs dans la région Asie-Pacifique, sont en fait des sociétés américaines qui ont bénéficié de capitaux américains exportés vers ces pays.

Au niveau international, on assiste à un certain nombre de phénomènes; il y a d’une part l’organisation du commerce en blocs régionaux, avec l’Union européenne, les blocs asiatiques, le libre-échange des Amériques auquel veulent se joindre différents pays. D’autre part, on a ce qu’on pourrait appeler les accords de type bilatéral entre différentes économies: l’Union européenne s’intéresse au Mexique, les États-Unis s’intéressent à d’autres pays avec lesquels ils établissent des liens bilatéraux directs. On trouve ensuite un troisième élément, à savoir la voie multilatérale, représentée par l’Organisation mondiale du commerce et d’autres institutions internationales.

Lorsque vous arrêtez la politique monétaire, que ce soit ici au Canada ou sur la scène internationale, dans quelle mesure prenez-vous ces tendances en considération? Est-ce que les décideurs et le gouvernement en tiennent compte, ou est-ce qu’elles sont éphémères au point où les gouvernements et les banques centrales n’ont pas à s’en préoccuper?

M. Jenkins: La première chose à dire, c’est que la croissance du commerce mondial a profité aux différentes économies. De notre point de vue, l’amélioration de l’économie mondiale est un élément dont nous parlons constamment. Comme l’a dit tout à l’heure le gouverneur de la banque, quand on considère les rajustements qu’il a fallu apporter à l’économie canadienne, l’ouverture des marchés reste un facteur déterminant.

En ce qui concerne les déséquilibres mondiaux, on entend parler de protectionnisme, et ce n’est pas la voie qu’il faut prendre. Les décideurs doivent continuer à mettre l’accent

importance of opening markets, and having flexibility through those markets to not just facilitate stronger economic growth but also the adjustment of economies to circumstances that will always be changing.

The risk, of course, is if you are not always moving forward, you will not just stand still. The risk is you will slip back. Therefore, yes, I think it is an important part of how we think about the functioning of the global economy and what we consider to be right not just for Canada; if the global economy is working better, it benefits us as well.

For example, we do not do a lot of trade with Asia, but we certainly got caught up in the Asian crisis and it demonstrated very vividly that those links do exist. These are certainly part of the discussions we have and the way we think about the functioning of the global economy and Canada's position within that.

The Deputy Chairman: I would like to thank Governor Dodge and Mr. Jenkins. It was a very good session. We got past some of the broad policy questions and into some detail. I enjoyed that very much and I am sure the senators did as well. We will see you in the fall.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, April 21, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-21, to amend the Customs Tariff, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator David Tkachuk (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: I should like to welcome to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce the Honourable Denis Paradis, Minister of State for Financial Institutions. Along with Mr. Paradis is Patrick Halley, Senior Economist, International Trade and Policy Division, Emmy Verdun, Director, International Trade Policy Division and Martin Rivard, Policy Adviser to Mr. Paradis.

Minister, I believe you have a briefing for us on the bill, and we will proceed from there.

[*Translation*]

Mr. Denis Paradis, P.C., M.P., Minister of State (Financial Institutions): Thank you, Mr. Chairman for giving me the opportunity to appear before your committee today to discuss Bill C-21, an Act to amend the Customs Tariff. I will keep my remarks brief in order to leave time for questions.

The purpose of this bill is to extend two long-standing tariff programs for an additional 10 years, through to June 30, 2014. The General Preferential Tariff and the Least Developed Country

sur l'ouverture des marchés, sur leur souplesse, qui ne doivent pas uniquement favoriser la croissance économique, mais qui doivent aussi permettre aux économies de s'adapter en fonction des circonstances qui évoluent en permanence.

Le problème, c'est que si l'on ne progresse pas constamment, on ne peut conserver sa place et on risque fort de reculer. C'est donc, effectivement, un élément important de notre réflexion sur l'économie mondiale et sur ce qu'il faut faire pour le Canada, mais pas uniquement pour lui; quand l'économie mondiale s'améliore, nous en profitons aussi.

Par exemple, nos échanges commerciaux avec l'Asie ne sont pas très volumineux, mais nous avons subi les effets de la crise asiatique, qui a bien montré l'existence de ces liens. Il en est question dans nos discussions et dans notre réflexion sur l'évolution de l'économie mondiale, dans laquelle s'inscrit l'économie du Canada.

Le vice-président: Je voudrais remercier M. Dodge et M. Jenkins. La séance a été très fructueuse. Nous avons abordé en détail certaines questions d'orientation générale, ce que j'ai beaucoup apprécié, et je suis sûr que les sénateurs l'ont apprécié également. Nous nous reverrons à l'automne.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 21 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-21, Loi modifiant le Tarif des douanes, se réunit aujourd'hui à 16 h 05 pour en faire l'examen.

Le sénateur David Tkachuk (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président: Je souhaite bienvenue à l'honorable Denis Paradis, ministre d'État, Institutions financières, à cette réunion du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. M. Paradis est accompagné de M. Patrick Halley, économiste principal, Division de la politique commerciale, de Mme Emmy Verdun, directrice, Division de la politique commerciale et de M. Martin Rivard, conseiller de M. Paradis en matière de politiques.

Monsieur le ministre, je crois que vous avez un exposé au sujet de ce projet de loi. Vous avez la parole.

[*Français*]

M. Denis Paradis, député, c.p., ministre d'État, Institutions financières: Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de m'adresser aux membres du comité afin de discuter du projet de loi C-21, Loi modifiant le tarif des douanes. Mon intervention sera brève de sorte qu'il pourra rester du temps pour vos questions.

Le projet de loi a pour but de prolonger de dix ans, jusqu'au 30 juin 2014, deux programmes tarifaires de longue date. Le tarif de préférence générale et le tarif des pays les moins développés

Tariff provide preferential tariff treatments to exports from beneficiary countries. These programs have been in place for decades as part of Canada's commitment to help stimulate growth and reduce poverty in the developing world. Both programs are set to expire on June 30, 2004. That is why we need to extend them for ten years.

In my remarks today I will first provide some background to these programs and then explain why they should be extended. Implemented through the Customs Tariff, the GPT and the LDCT are the main tariff programs through which Canada provides benefits to developing and least developed countries.

The origin of these programs dates back to a 1968 United Nations Conference on Trade and Development where it was agreed that a system of tariff preferences should be implemented by industrialized countries for goods from the developing world.

This was in response to a growing recognition among industrialized countries that preferential tariff treatment for developing countries was a means of fostering their economic growth and well-being. Most industrialized countries, Canada included, agreed with the decision reached at the United Nations conference and implemented unilateral, non-discriminatory tariff preferences for goods from developing countries to help them increase their export earnings and stimulate economic growth.

Canada introduced its version of this tariff preference on July 1, 1974, for a 10-year period. Since then, the GPT has been extended twice — in 1984 and 1994 for further 10-year periods. The GPT applies to over 180 developing countries and territories and covers most items in the Customs Tariff except for supply-managed agricultural products, refined sugar and most textiles, apparel and footwear. Three-quarters of these products enter Canada duty free; the remainder have tariff rates lower than the Most Favoured Nation rates.

Canada subsequently introduced the LDCT in 1983 in an international effort to provide more generous preferential tariff treatment to goods from 48 of the world's poorest countries as defined by the United Nations, and based on criteria such as national income, health and education.

Consistent with a commitment made by Canada at the 2002 G8 Summit in Kananaskis, since January 2003, Canada has provided duty-free access under the LDCT to all imports from least developed countries, except for supply-managed agricultural products.

offrent un traitement tarifaire préférentiel sur les exportations des pays bénéficiaires. Ces programmes sont en vigueur depuis des décennies en conformité avec l'engagement du Canada consistant à appuyer la croissance économique et à faire reculer la pauvreté dans les pays en voie de développement. Ils viennent à échéance le 30 juin 2004, d'où la nécessité de les prolonger de dix ans.

Dans le cadre de mon allocution, je vous ferai part de certains renseignements sur ces programmes et je vous expliquerai les motifs qui justifient leur prorogation. Mis en œuvre dans le cadre du tarif des douanes, le tarif de préférence générale et le tarif pour les pays les moins développés sont les principaux mécanismes tarifaires qui permettent au Canada d'offrir des tarifs préférentiels aux pays en développement et aux pays les moins développés.

Ces programmes remontent à une conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement tenue en 1968, où on a convenu de la mise en place par les pays industrialisés d'un système de tarif préférentiel sur les marchandises des pays en voie de développement.

On réagissait ainsi au fait de plus en plus reconnu dans les pays industrialisés que le traitement préférentiel accordé aux pays en voie de développement constitue un moyen de favoriser la croissance économique et le bien-être de ces derniers. La plupart des pays industrialisés, y compris le Canada, étaient d'accord avec la décision rendue à la conférence des Nations-Unies et ont appliqué les préférences tarifaires unilatérales et non discriminatoires pour les marchandises en provenance des pays en développement pour aider ces derniers à accroître leurs revenus d'exportation et ainsi stimuler leur croissance économique.

Le Canada a instauré sa propre version du tarif de préférence le 1^{er} juillet 1974, pour une période de 10 ans. Depuis le TPG a été reconduit à deux reprises en 1984 et en 1994. Le TPG du Canada s'adresse à plus de 180 pays et territoires en développement et s'applique à la plupart des produits et services visés par le tarif des douanes, à l'exception des produits agricoles soumis à la gestion de l'offre, du sucre raffiné, de la plupart des textiles, des vêtements et des chaussures. Les trois-quarts de ces produits sont admis au Canada en franchise de droit. Les taux de droits appliqués aux autres produits sont inférieurs à ceux assujettis au tarif des nations les plus favorisées.

En 1983, le Canada a mis en application le TPMD dans un effort international d'accorder un traitement tarifaire plus avantageux encore à l'égard des marchandises originaires des 48 pays comptant parmi les plus pauvres de la planète suivant la définition des Nations Unies, d'après des critères comme le revenu national, la santé et l'éducation.

Conformément à l'engagement qu'il a pris au sommet du G-8 en 2002, le Canada offre, depuis janvier 2003, l'accès en franchise de droit au terme du tarif pour les pays les moins développés à toutes les marchandises importées des pays les moins développés à l'exception des produits agricoles soumis à la gestion de l'offre, plus particulièrement le lait, la volaille et les œufs.

[English]

Mr. Chairman, I should now like to review the main reasons the GPT and the LDCT should be extended for a further period of 10 years.

To begin, extending these tariff programs will reaffirm the government's commitment to help improve the export capability and economic growth of developing and less developed countries — the main reason the tariffs were established in the first place. It should be noted that various studies by international organizations such as the International Monetary Fund and the World Bank, as well as the example of certain countries in Asia, support the principle that export expansion contributes to economic growth. As well, extending these programs will continue a long-standing international practice of providing preferential tariff treatment to goods from the world's poorer nations.

It is worth noting that all developed countries provide preferential access for goods from the developing world, and that some of them, including the United States, the European Union and Japan, have recently expanded their own tariff preferences program. At the same time, continuing these programs will send a positive message to beneficiary countries that view these programs as an important factor in their exporters' access to the Canadian market. A 10-year extension of these programs will help provide a predictable business environment to traders who use them, both in the developing world and in Canada.

This brings me to the benefits Canadians derive from these two programs, and in particular our domestic importers and consumers who benefit through lower-price finished goods or input costs. As a result of lower tariffs on goods from the developing world, Canadian consumers enjoy access to imported goods at competitive prices, and will continue to do so if these programs are extended. In addition, Canadian producers benefit from the reduced tariffs on inputs they import from the developing world and use in the production of goods in Canada, which ultimately increases the competitiveness of Canadian industry.

To emphasize the contribution these programs make to the Canadian economy, I should like to provide some statistics. In 2003, Canadian imports under the GPT and LDCT were valued at \$9.7 billion and accounted for close to 3 per cent of total Canadian imports. Using this figure, the increased duty costs that Canadian importers and consumers would have incurred had these programs not existed would have been almost \$273 million in 2003.

[Translation]

Mr. Chairman, this shows that these tariff programs contribute to the economic development of the beneficiary countries while also allowing Canadians to benefit.

[Traduction]

Monsieur le président, je vais maintenant décrire les principales raisons pour lesquelles il convient de prolonger de 10 ans de plus le tarif de préférence général, le TPG, ainsi que le tarif des pays les moins développés, le TPMD.

La prolongation de ces programmes de tarif réitérerait la volonté du gouvernement de contribuer à améliorer la capacité d'exportation et la croissance économique des pays en développement et des pays les moins développés, ce qui était la principale raison pour laquelle on a établi ces tarifs. Différentes études d'organisations internationales comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, de même que l'exemple de certains pays d'Asie, confirment que l'expansion des exportations contribue à la croissance économique. De plus, en prolongeant ces programmes, le Canada poursuivra une pratique internationale de longue date qui consiste à accorder un traitement tarifaire préférentiel aux produits provenant de pays pauvres.

Tous les pays développés donnent un accès préférentiel aux produits des pays en développement et certains d'entre eux, dont les États-Unis, l'Union européenne et le Japon, ont récemment élargi leurs programmes de tarifs préférentiels. En prolongeant ces programmes, nous communiquerons un message positif aux pays qui en bénéficient et qui considèrent ces programmes comme un facteur important favorisant l'accès de leurs exportateurs au marché canadien. En prolongeant de 10 ans ces programmes tarifaires, nous rendrons le contexte commercial plus prévisible pour les entreprises des pays en développement et du Canada.

Ces deux programmes sont avantageux, par ailleurs, pour les Canadiens, en particulier les importateurs et les consommateurs qui profitent de produits finis à moindre prix ou de faibles coûts de production. Grâce à l'application de tarifs réduits aux produits des pays en développement, les consommateurs canadiens ont accès à des produits importés à bon prix, et ils continueront à jouir de cet avantage si ces programmes sont prolongés. De plus, les producteurs canadiens bénéficient de tarifs réduits sur les intrants qu'ils importent des pays en développement pour produire des biens au Canada, ce qui, en bout de ligne, accroît la compétitivité de l'industrie canadienne.

Permettez-moi de vous donner quelques statistiques qui font ressortir la contribution de ces programmes à l'économie canadienne. En 2003, les importations canadiennes sous le régime du TPG et du TPMD s'élevaient à 9,7 milliards de dollars et représentaient à près de 3 p. 100 de toutes les importations canadiennes. En l'absence de ces programmes, les importateurs et les consommateurs canadiens auraient dû déboursier en 2003 presque 273 millions de dollars de plus en droits douaniers.

[Français]

Tout compte fait, monsieur le président, il est clair que ces programmes contribuent au développement économique des pays bénéficiaires tout en permettant aux Canadiens d'en profiter.

I would also add that the GPT and the LDCT are important programs through which Canada provides international development assistance, complementary to our traditional aid programs, to help poorer countries, a strong moral concern of Canadians.

As I mentioned earlier, the reasons that originally led to the establishment of preferential tariff programs — that they would encourage an increase in exports from developing and least developed countries and hence stimulate economic growth — remain today.

The economies of many developing countries have still to make great strides if their citizens are to attain acceptable income levels as evidenced by the fact that an estimated 1.2 billion people — one-fifth of the world's population — live on less than U.S. \$1 a day.

Bill C-21 constitutes one substantive measure Canada can take to continue to assist the developing world in achieving the goal of poverty reduction.

In considering this bill, I encourage Honourable Senators to keep in mind that: Bill C-21 will continue a long-standing international practice where Canada stands with all other major industrialized nations — the United States, Japan and the European Union — in supporting the developing world through preferential tariff programs.

Second, a 10-year extension of these programs is consistent with past practice, provides a predictable business environment to traders and reaffirms the government's long-term commitment to international development. While these programs' main intention is to assist developing and least developed countries' economic growth, Canadians also benefit from them through lower-priced imports.

Mr. Chairman, I should also mention that at the same time we are introducing these tariff measures, my colleague, the Minister of Industry, has announced some measures to assist the textile and apparel industry. These measures total some \$60 million over three years and are designed to ensure that our textile and apparel industry receives certain benefits.

We would be pleased to answer any questions you may have.

[English]

The Deputy Chairman: Thank you, minister. I just wanted to mention, we have a vote, senators, at 5:30 p.m., as you know. The bells will probably ring at 5:15 p.m. We do want to finish the witnesses today, as some are from out of town. Most people are probably busier than senators, so we will temporarily adjourn at 5:20 p.m., and then we will reconvene immediately after the vote and continue on.

J'aimerais aussi ajouter que les deux programmes, le TPG et le TPMD, sont d'importants programmes grâce auxquels le Canada offre une aide au développement international, en plus de ses programmes d'aide conventionnelle, bien sûr, afin d'appuyer les pays pauvres s'ils constituent une préoccupation morale importante pour les Canadiens.

Comme je viens de le mentionner, les motifs qui ont mené à l'établissement des programmes tarifaires préférentiels, à savoir qu'ils favoriseraient une augmentation des exportations en provenance des pays en développement et des pays les moins développés et stimuleraient ainsi leur croissance économique demeurent vrais de nos jours.

Un grand nombre de pays en développement ont encore de grands progrès à réaliser sur le plan économique pour que leurs citoyens atteignent des niveaux de revenus acceptables, comme le montre le fait qu'environ 1,2 milliards de personnes, soit le cinquième de la population mondiale, vivent avec moins de un dollars américains par jour.

Le projet de loi C-21 constitue une mesure de fond que le Canada peut adopter afin de continuer à aider les pays en développement atteints de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, je vous encourage à tenir compte de ce qui suit: le projet de loi C-21 permettra de poursuivre une pratique internationale établie de longue date selon laquelle le Canada agit de concert avec tous les autres grands pays industrialisés, par exemple les États-Unis, le Japon et l'Union européenne, afin de soutenir les pays en développement au moyen de programmes tarifaires préférentiels.

Deuxièmement, la prolongation de ces programmes pour une période de dix ans est conforme aux pratiques antérieures et crée un environnement prévisible pour les commerçants et réaffirme l'engagement à long terme du gouvernement à l'égard du développement international. Bien que ces programmes soient d'abord conçus pour aider à la croissance économique des pays en développement et des pays développés, les Canadiens aussi en bénéficient à cause du faible coût des produits ainsi importés.

Monsieur le président, je dois aussi mentionner que parallèlement à l'introduction de ces mesures tarifaires, ma collègue la ministre de l'Industrie a annoncé des mesures pour aider l'industrie — autant l'industrie du vêtement que l'industrie du textile — soit des mesures globales d'environ 60 millions de dollars sur trois ans pour être certain que notre industrie de textile et du vêtement puisse en tirer certains bénéfices.

Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

[Traduction]

Le vice-président: Merci, monsieur le ministre. J'aimerais rappeler aux sénateurs que nous avons un vote à 17 h 30. Le timbre commencera sans doute à sonner vers 17 h 15. Nous voulons entendre tous les témoins aujourd'hui, car certains d'eux sont venus de l'extérieur. Comme la plupart des gens sont probablement plus occupés que les sénateurs, nous interrompons nos travaux à 17 h 20 pour les reprendre immédiatement après le vote.

We will do the clause-by-clause tomorrow. If we are finished early, that will be even better. We have the Canadian Apparel Federation, A & R Dress Company, and COMO Diffusion Inc. as well as the minister today.

Senator Angus: Minister, I note that you are quite in favour of these provisions. The 10-year extension is what it is about; there is no substantive change in the tariff, the rates or any aspect. It is just an extension, is that correct?

Mr. Paradis: Yes, it is just an extension. As you can see, the bill is a short bill. There are only two sections, and it basically renews it for 10 years.

Senator Angus: I am sure everything is okay, and I am always happy to see a happy minister.

Obviously, this is part of a foreign aid type of legislation, is it not? There are different ways to help developing countries and, as you say, to fight poverty in these areas. This is part of Canada's humane outreach to these countries. Is that correct?

Mr. Paradis: Yes. You will recall that we were at the Kananaskis Summit when we put Africa development on the list.

Senator Angus: Mr. Chrétien was very much in favour of this.

Mr. Paradis: We put Africa top of the list. It was announced in Kananaskis that for all those poor countries Canada would accept their goods and services free of tax, free of quotas — free of everything — to help build up an economy.

Senator Angus: I think that is very noble and honourable. It is difficult to argue. If I understood your comments correctly, this affects only 3 per cent of our total imports. Am I correct?

Mr. Paradis: Yes.

Senator Angus: In respect of our overall, although billions of dollars sounds like a big number, more than a billion dollars goes across our border with the United States every minute. Therefore, in the big picture, this is a small amount of goods or produce, is that right?

Mr. Paradis: Yes. It is 3 per cent of total Canadian imports, which is valued at \$9.7 billion.

Senator Angus: That was in 2003. I take it that the projections are along the same lines for this year?

Mr. Paradis: As a comparison, the exchange that we have with the United States is \$2 billion every day.

Nous procéderons à l'étude article par article demain. Si nous pouvions terminer tôt, cela serait encore mieux. Outre le ministre, nous recevons aujourd'hui les représentants de la Fédération canadienne du vêtement, d'A & R Dress Company et de COMO Diffusion Inc.

Le sénateur Angus: Monsieur le ministre, je vois que vous êtes très favorable à ces dispositions. Il ne s'agit que d'une prolongation de 10 ans du régime actuel; il n'y a pas de changement important aux tarifs, aux taux ou en quoi que soit d'autre. C'est simplement une prolongation, n'est-ce pas?

M. Paradis: En effet, le projet de loi est très court, comme vous voyez, il ne comporte que deux articles qui, essentiellement, renouvellent le programme pour 10 ans.

Le sénateur Angus: Je suis sûr que c'est une bonne idée et je suis toujours content de voir un ministre à la mine réjouie.

Ce projet de loi s'inscrit naturellement dans un contexte d'aide internationale, n'est-ce pas? Il y a différente façon d'aider les pays en développement et, comme vous dites, de combattre la pauvreté dans ces régions du monde. Cela fait partie de l'approche humanitaire du Canada envers ces pays, n'est-ce pas?

M. Paradis: Oui. Vous vous souviendrez que lors du Sommet de Kananaskis, nous avons souligné l'importance de favoriser le développement de l'Afrique.

Le sénateur Angus: M. Chrétien s'est fait le champion de cette cause.

M. Paradis: Nous avons décidé d'accorder la priorité à l'Afrique. Le gouvernement a annoncé à Kananaskis que le Canada accepterait les produits et les services de tous ces pays pauvres sans imposer de taxe ni de quota — sans imposer quoi que ce soit — pour les aider à bâtir leur économie.

Le sénateur Angus: C'était à mon avis une attitude très noble et honorable. Il sera difficile de s'y opposer. Si je vous ai bien compris, ces tarifs ne s'appliquent qu'à 3 p. 100 de l'ensemble de nos importations. Est-ce exact?

M. Paradis: Oui.

Le sénateur Angus: On peut penser que des milliards de dollars, c'est beaucoup d'argent, mais il faut se rappeler que nous exportons plus d'un milliard de dollars de produits aux États-Unis chaque minute. Alors, tout compte fait, il s'agit d'une petite quantité de biens ou de produits, n'est-ce pas?

M. Paradis: Oui. Cela représente 3 p. 100 de l'ensemble des importations au Canada, dont la valeur s'élève à 9,7 milliards de dollars.

Le sénateur Angus: Ce sont là les chiffres de 2003. Je suppose que les prévisions pour cette année sont assez semblables?

M. Paradis: Pour vous donner un ordre de grandeur, nos échanges commerciaux avec les États-Unis s'élèvent à deux milliards de dollars par jour.

Senator Angus: I have read all the materials and it seems that everyone that is coming here is in favour. However, we are always interested to be sure you have not had any opposition to this tariff. Have you or your officials received any opposition that we should know about?

Mr. Paradis: When we introduced it, we had been working closely with the apparel and textile industries to find ways to help. I mentioned it at the end of my presentation that Minister Robillard put up a \$60-million package that would be divided equally between apparels and textiles to help our Canadian industry. It is good too help others while we help ourselves as well.

Senator Angus: This is what I was getting at. I am aware of that industry. It is quite large in that same province where you and Minister Robillard are from as well as the province I am from. These people do not give anything away for nothing, so I wondered what the counterpart for the industry in Canada had to have them cooperate. That is at \$60 million.

Mr. Paradis: Yes, \$60 million over three years. That package was announced when we introduced another 10 years of the two programs.

Senator Angus: In consideration of that kind of subvention, they are not opposing this tariff.

Mr. Paradis: I expect you will be hearing from people in the industry. I think that they can express themselves.

Ms. Emmy Verdun, Director, International Trade Policy Division, Department of Finance: I would like to clarify that the GPT does not give preferences for textile and apparel inputs. It is only the Least Developed Country Tariff, the LDCT, which includes the 48 countries, so the larger program does not give any preferences to textiles and apparel.

Senator Angus: My point is that normally when the minister comes forward as enthusiastically as you have, he asks his officials what the pros and cons are and whether there has been any negative feedback. I thought the easiest way for me to find out were to ask you. Was there any opposition to this and if so what is the downside, if any?

Ms. Verdun: We have not heard any opposition from related stakeholders or industries. As Mr. Paradis indicated, there have been concerns expressed about the Least Developed Country Tariff by the textile and apparel industry and you will be hearing from them later on. Mr. Paradis explained the assistance package that has been announced recently.

Le sénateur Angus: J'ai lu tous les documents qu'on nous a remis et il semble que tous les témoins que nous avons entendus sont en faveur du projet de loi. Cependant, j'aimerais avoir l'assurance que personne ne s'oppose à ces tarifs. Y a-t-il des gens qui vous ont communiqué, à vous-même ou à vos fonctionnaires, leur opposition à ces mesures?

M. Paradis: Avant de présenter ce projet de loi, nous avons travaillé étroitement avec l'industrie du vêtement et du textile pour trouver des façons de leur venir en aide. Comme je l'ai dit à la fin de mon exposé, la ministre Robillard a mis au point une série de mesures dont la valeur s'élève à 60 millions de dollars pour aider l'industrie canadienne; et cette somme doit être divisée également entre le secteur du vêtement et le secteur du textile. Nous voulons aider les pays étrangers tout en aidant les gens d'ici.

Le sénateur Angus: Voilà où je voulais en venir. Je connais bien cette industrie, qui est assez importante dans la province dont vous-même et Mme Robillard êtes originaires, tout comme dans la mienne. Les gens d'affaires de cette industrie ne font généralement pas de cadeaux. Je me demande donc qu'est-ce que vous leur avez offert en échange pour gagner leur collaboration. Et ce sont ces 60 millions de dollars.

M. Paradis: Oui, 60 millions de dollars sur trois ans. Ce train de mesure a été annoncé au moment où nous avons proposé de prolonger les deux programmes pour une période de 10 ans.

Le sénateur Angus: Grâce à ces subventions, ils ne s'opposent pas à ces tarifs.

M. Paradis: Je pense que vous allez entendre le témoignage de représentants de l'industrie. Je leur laisse le soin d'exprimer eux-mêmes leur position.

Mme Emmy Verdun, directrice, Division de la politique commerciale, ministère des Finances: Je préciserais que le TPG n'accorde pas de tarif préférentiel aux textiles ni aux éléments de vêtements. C'est seulement le tarif des pays les moins développés, le TPMD, qui accorde ce genre de traitement aux 48 pays visés. Le programme plus vaste n'accorde pas de traitement préférentiel aux textiles ni aux vêtements.

Le sénateur Angus: En règle générale, lorsque le ministre se montre aussi enthousiaste au sujet d'une mesure, il demande à ses fonctionnaires de lui en expliquer le pour et le contre et de lui dire s'il y a eu des réactions défavorables. J'ai pensé que la façon la plus facile pour moi de savoir était de vous poser la question. Y a-t-il des opposants à ces tarifs et, si oui, quels arguments invoquent-ils?

Mme Verdun: Nous n'avons pas eu d'opposition de la part des groupes intéressés ni de l'industrie. Comme M. Paradis l'a signalé, les représentants de l'industrie du vêtement et du textile ont exprimé certaines préoccupations au sujet du tarif des pays les moins développés, et vous aurez l'occasion de les entendre. M. Paradis a expliqué la série de mesures qui a été annoncée récemment pour venir en aide à cette industrie.

Additionally, there is a safeguard mechanism that the industry could use if it felt that imports from the least developed countries were threatening the Canadian industry and today that mechanism has not been used. It is available but it has not yet been used.

Senator Angus: Are there any other negatives? When we do something like this, which is a little bit counter to our general philosophy of free trade, what exactly —

Ms. Verdun: This is free trade.

Senator Angus: This is freer trade. You usually know what the negatives are. I understand there are some in the textile industries. Are there any other negatives?

Ms. Verdun: Those are the only industries that have raised concerns with this program.

Senator Angus: Is there a debate or is this a “no-brainer”?

Mr. Paradis: I have not heard any kind of a debate there. The main concerns expressed were by the textile and apparel industry. There are many people working in those sectors in Canada, so that is why we have also put up separate programs from industry to help the industry there.

Senator Angus: Thank you very much.

[Translation]

Senator Massicotte: I would like to ask you two questions. This bill has been in place for 30 years, so why would we give preference to countries that are already very competitive compared to us, even if the amounts are not significant? What assurance can you offer that a full review of the entire customs and preferential tariff system will be carried out? And when will this happen?

Mr. Paradis: We are not the only country with this preferential tariff, there is also the United States, the European Union and many other countries. With respect to the first section on the GPT, the reason is that we want to help developing countries. Our objective at this point is to renew the tariffs under the two programs for ten years.

[English]

Do we have any kind of a revision that is scheduled about that?

Ms. Verdun: As Mr. Paradis said the plan is to renew the programs as they are now. The issue of looking at country coverage and product coverage is not been looked at now but it is something that could be done by the government at any time and that review would not require legislation.

The last time there was such a major review was after the conclusion of the Uruguay Round of WTO negotiations. It would certainly be a logical time to do such a review after the current round of WTO negotiations concludes. Initially, we thought that would happen in 2005, and that looks as if that may extend. The negotiations may be extended for some period, so if the

Il existe par ailleurs un mécanisme de sauvegarde auquel l'industrie pourrait recourir si elle jugeait que les importations en provenance des pays les moins développés menaçaient l'industrie au Canada. Jusqu'à maintenant, ce mécanisme n'a pas été utilisé, bien qu'il existe.

Le sénateur Angus: Y a-t-il d'autres arguments contre? Les mesures comme celles dont nous discutons aujourd'hui vont un peu à l'encontre de notre principe de favoriser le libre-échange. Au juste, qu'est-ce qui...

Mme Verdun: Il s'agit bien de libre-échange.

Le sénateur Angus: Nuance, il s'agit d'un échange plus libre. D'habitude, on connaît les désavantages que toute mesure comporte, et je crois comprendre qu'il y en a pour les industries du textile. Y en a-t-il d'autres?

Mme Verdun: Ce sont les seules industries qui ont exprimé des réserves face à ce programme.

Le sénateur Angus: Y a-t-il un débat ou est-ce que cela va de soi?

M. Paradis: Je n'ai pas eu connaissance d'un débat quelconque à ce sujet. Ce sont l'industrie du textile et du vêtement qui ont exprimé les principales réserves. Beaucoup de gens travaillent dans ces secteurs au Canada; c'est pourquoi nous avons aussi mis sur pied des programmes pour aider cette industrie.

Le sénateur Angus: Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Massicotte: J'ai deux questions à vous poser. Ce projet de loi existe depuis 30 ans, alors pourquoi privilégier les pays qui sont très concurrentiels par rapport à nous même si le montant n'est pas important? Quelle assurance offrez-vous qu'une révision complète sera faite de tout le système de douane et de tarif préférentiel et quand cette révision aura-t-elle lieu?

M. Paradis: Nous ne sommes pas les seuls à avoir ce tarif préférentiel, il y a également les États-Unis, l'Union européenne et bien d'autres. En ce qui concerne la première section sur le tarif général préférentiel, la raison est que nous voulons aider les pays en développement. Notre but à cette étape-ci est de renouveler pour dix ans les tarifs pour les deux programmes.

[Traduction]

Est-ce qu'un examen quelconque est prévu à ce sujet?

Mme Verdun: Comme M. Paradis l'a dit, nous entendons renouveler les programmes actuels. Pour le moment, on n'examine pas quels pays ou quels produits sont couverts, mais le gouvernement pourrait le faire n'importe quand et un tel examen ne nécessiterait pas de mesure législative.

La dernière fois qu'un examen d'aussi grande envergure a eu lieu, c'était à la fin des négociations du Cycle d'Uruguay de l'OMC. Il serait logique de procéder à un tel examen après la fin du cycle actuel des négociations de l'OMC. Au début, nous pensions que cela se ferait en 2005, mais il semble que les négociations pourraient se prolonger pendant un certain temps. Si

government decides to review the country coverage and the product coverage, it can be done. We do not have anything scheduled now, but certainly the issue of some of the developing countries, that you have mentioned, has been raised as one of the things that would need to be looked at.

In respect of the programs as they now stand under the GPT, it is up to individual countries to decide which developing countries are eligible. There the WTO does not specify which must be eligible. Therefore, it would be up to the government to review that at some time to see if it is still satisfied with the list of countries that are covered.

Senator Massicotte: Therefore, while Europe and many developed parts of the world have adopted this program, I understand the inclusion of countries under the attached schedules is based on a country-by-country decision. Is that accurate?

Ms. Verdun: That is correct.

Senator Massicotte: Should Canada decide to remove a country from the list, there would be no international pressure to make the same list conform in all countries?

Ms. Verdun: It would not necessarily be the same list. However, you would to base a decision on some rational criteria. Otherwise, you could be challenged for having a discriminatory program. If, for example, you used criteria that looked at removing from the list some of the wealthier countries, based on some objective criteria, then that certainly is something that could be done. It could not be done on the basis of just the subjective decision; we do not like this country, we do like that country.

Senator Massicotte: When was last time we looked at the list and changed it?

Ms. Verdun: It was in the mid-1990s after the Uruguay round of WTO negotiations.

[Translation]

Mr. Paradis: Most of the poorest countries on the list are in Africa, but there are also some countries in other parts of the world, such as Bangladesh. This list is permanent, unless there are any changes.

Senator Massicotte: I have another question, which is not necessarily about the bill. Major Canadian cities, such as Montreal, have suffered job losses because of the significant changes to the customs subsidy program. What should we do to remain competitive? You mentioned a \$60-million subsidy. Is that enough? Have we achieved a fair balance in the textile and garment industry?

Mr. Paradis: Industry representatives will certainly be making a presentation to your committee soon. There is no doubt that the higher the subsidies, the better it is for the industry. However, the government's role is to ensure the jobs are permanent, while enabling the textile and garment industry to continue to move forward in our country.

le gouvernement décide de réexaminer quels pays et quels produits devraient être visés, il pourrait le faire. Nous n'avons rien au programme en ce moment, mais comme vous l'avez dit, le nom de certains pays en développement a été soulevé et il faudrait étudier la question.

Quant aux programmes qui existent actuellement relativement au TPG, il appartient à chaque pays de décider quels pays en développement ont droit aux tarifs préférentiels. L'OMC ne précise pas quels pays doivent être admissibles. Par conséquent, le gouvernement devra réexaminer un jour ou l'autre la liste des pays pouvant bénéficier d'un tarif préférentiel.

Le sénateur Massicotte: Si je vous ai bien compris, l'Europe et beaucoup de pays industrialisés ont adopté ce programme, mais chaque pays établi la liste des pays auxquels ces tarifs s'appliquent. Est-ce exact?

Mme Verdun: Oui.

Le sénateur Massicotte: Si le Canada décidait de rayer un pays de la liste, il ne ferait pas l'objet de pressions internationales pour l'amener à adopter la même liste que tous les autres pays?

Mme Verdun: Ce ne serait pas nécessairement la même liste. Cependant, la décision doit reposer sur des critères rationnels. Autrement, on pourrait nous accuser de discrimination. Il serait cependant possible, en se fondant sur des critères objectifs, de retirer de la liste le nom de certains pays plus riches. On ne pourrait pas cependant le faire en vertu d'une décision subjective, en disant simplement que nous n'aimons pas un pays donné.

Le sénateur Massicotte: Quand a-t-on réexaminé ou modifié la liste pour la dernière fois?

Mme Verdun: C'était vers le milieu des années 90, après le Cycle d'Uruguay des négociations de l'OMC.

[Français]

M. Paradis: La plupart des pays les plus pauvres figurant sur la liste sont africains, mais il y a aussi des pays d'autres régions du globe, comme le Bangladesh. Cette liste est permanente à moins que ne surviennent des changements.

Le sénateur Massicotte: J'ai une autre question qui ne concerne pas nécessairement le projet de loi. Dans les grandes villes canadiennes, à Montréal, entre autres, des pertes d'emploi sont survenues à cause du programme de subvention des douanes qu'on a modifié considérablement. Que devrions-nous faire pour demeurer compétitif? Vous avez mentionné une subvention de 60 millions de dollars. Est-ce suffisant? Dans le secteur du textile et du vêtement avons-nous atteint un juste équilibre?

M. Paradis: L'industrie va certainement vous faire une présentation tantôt. C'est sûr que plus les subventions sont élevées, mieux s'en porte l'industrie. Cependant, le rôle du gouvernement est d'assurer la permanence des emplois tout en permettant que le secteur du textile autant que celui du vêtement continuent à progresser dans notre pays.

Simultaneously, it is important to help others. When I was responsible for the Africa portfolio, in a previous position, I visited several cotton-producing countries. During the Kananaskis meeting, the Government of Canada created a \$500-million fund for Africa. The plan was made public. One hundred million dollars will be directed to these countries to create partnerships between Canada and African countries. We are able to help these countries. We must strike a balance by keeping Canadian jobs, by maintaining a working industry, and at the same time strive to help others escape misery and poverty. In Africa, poverty continues to increase, and life expectancy continues to decrease. On all other continents, the opposite is true. I think that Canadians' generosity will allow us to make progress on these fronts, all the while protecting our own industry in Canada.

Senator Massicotte: If that is the case, why are there so many newspaper articles which talk about the loss of thousands of jobs in this sector? Reference is made to the quota which is about to expire, particularly in the United States and in Europe. We have a program, a strategy and we accept the results?

Mr. Paradis: We have quite a vibrant and progressive industry in this field. Once again, it is a matter of striking a balance between the concern to help others, the concern to provide reasonably priced products to Canadian consumers, and a concern to keep jobs in Canada. With the plan that has been put forward by Ms. Robillard, we are trying to strike a balance between these different objectives.

[English]

Senator Fitzpatrick: Minister, you noted that all developed countries provide preferential access. Is that similar to what we provide? You also indicated that the European Union, Japan and the United States have extended theirs. Is that extension also for 10 years?

Ms. Verdun: All developed countries have programs of this kind although they are not identical. For example, we spoke earlier about the country coverage, which is not identical. As well, the product coverage and the amount of preference given may be somewhat different.

Canada's preferential tariff programs, when compared with the programs of the United States or of the European Union, are not identical, although they compare well.

Senator Fitzpatrick: "They compare well" means that they are better or worse?

Ms. Verdun: I was speaking in terms of the generosity of the tariff programs.

Senator Fitzpatrick: Do these recent extensions for a 10-year period run concurrent to our program or are they for shorter periods of time?

Parallèlement à cela, il est important d'aider les autres. Lorsque je m'occupais du dossier de l'Afrique, dans des fonctions précédentes, j'ai visité plusieurs pays producteurs de coton. Lors de la rencontre de Kananaskis, le gouvernement du Canada a créé un fonds de 500 millions de dollars pour l'Afrique. Cela a été rendu public. Il y a 100 millions de dollars qui doivent viser ces pays pour créer des partenariats entre le Canada et les pays africains. On est capable de les aider. Il faut atteindre cet équilibre en gardant nos emplois, en gardant une industrie qui fonctionne et en même temps, il faut être capable d'aider les autres à se sortir de la misère. L'Afrique est le continent où la pauvreté ne cesse d'augmenter et l'espérance de vie de diminuer. Pour tous les autres continents, c'est le contraire qui se produit. Je pense que la générosité des Canadiens fait aussi en sorte qu'on puisse avancer sur ces terrains tout en protégeant notre industrie canadienne.

Le sénateur Massicotte: Si c'est le cas, pourquoi voit-on autant d'articles dans les journaux mentionnant qu'on perd des milliers d'emplois dans ce secteur? On parle du quota qui vient à expiration bientôt, surtout aux États-Unis et en Europe. On a un programme, une stratégie et on accepte les résultats?

M. Paradis: On a une industrie assez vivante, assez progressiste dans le domaine. Encore une fois, c'est toujours une question d'équilibre entre le souci d'aider les autres, celui d'avoir des produits pour les consommateurs canadiens à un prix raisonnable et celui de conserver les emplois au Canada. Dans ce sens, avec le plan mis sur la table par Mme Robillard, on essaie d'atteindre un équilibre entre ces différents objectifs.

[Traduction]

Le sénateur Fitzpatrick: Monsieur le ministre, vous avez signalé que tous les pays développés donnaient un accès préférentiel à certains pays. Leurs mesures sont-elles semblables aux nôtres? Vous avez également dit que l'Union européenne, le Japon et les États-Unis avaient prolongé leurs programmes tarifaires préférentiels. L'ont-ils également fait pour 10 ans?

Mme Verdun: Tous les pays développés ont instauré des programmes de ce genre, bien qu'ils ne soient pas identiques au nôtre. Par exemple, la liste des pays bénéficiaires dont nous avons parlé n'est pas uniforme. De plus, les produits et les quantités visés par les tarifs préférentiels peuvent varier quelque peu.

Si on compare les programmes de tarifs préférentiels du Canada à ceux des États-Unis ou des pays de l'Union européenne, on voit qu'ils sont différents, mais comparables.

Le sénateur Fitzpatrick: Qu'entendez-vous par «comparables la comparaison»? Sont-ils meilleurs ou pires que les programmes d'autres pays?

Mme Verdun: Je faisais allusion à la générosité des programmes tarifaires.

Le sénateur Fitzpatrick: Ces prolongations de 10 ans qui ont été accordées récemment par d'autres pays coïncident-elles avec les périodes visées par notre programme ou viendront-elles à échéance plus tôt?

Ms. Verdun: The other industrialized countries have a similar approach to extensions in that they are for five or ten years. All of the industrialized countries have such programs in place.

Senator Fitzpatrick: How many industrialized countries would be in this category?

Ms. Verdun: All industrialized countries have extensions.

Senator Fitzpatrick: How many?

Ms. Verdun: The European Union, the United States, Japan, Australia, New Zealand.

Mr. Patrick Halley, Senior Economist, International Trade Policy Division, Department of Finance: I can finish the list: Norway and Switzerland are not members of the European Union, as well as some other countries, but they have similar programs.

Senator Fitzpatrick: Do you have any idea of the total value of this preference to these other developed countries? We indicate the 3 per cent figure for us but do we have any idea of the magnitude of what this assistance is?

Mr. Paradis: Do you mean for the other countries?

Senator Fitzpatrick: Yes, for countries to the undeveloped countries.

Ms. Verdun: We do not have the number but we could try to obtain that information for you.

Senator Fitzpatrick: It is an interesting point.

The Deputy Chairman: We are giving certain countries a competitive advantage over other countries by cutting or eliminating the tariff and giving certain countries preferential access to our market over other countries.

Mr. Paradis: Yes.

The Deputy Chairman: I am interested in the numbers or the products that are excluded from this. For example, footwear, marketing board products, apparel and textiles and others are excluded. What was the reason for excluding these products over others such as beef, bread or wine, for example?

Mr. Paradis: We have to distinguish between the two programs. First, the GPT covers the General Preferential Tariffs for most products but, as I mentioned, excludes dairy, poultry, eggs and those kinds of products.

The Deputy Chairman: Does the GPT also exclude footwear and textiles?

Mr. Paradis: It excludes refined sugars and most textiles, apparels and footwear.

The Deputy Chairman: What does the other bill exclude?

Mr. Paradis: The other bill excludes milk, chicken and eggs.

Mme Verdun: Les autres pays industrialisés ont une approche semblable, car ils ont prolongé les programmes pour cinq ou dix ans. Tous les pays industrialisés se sont dotés de tels programmes.

Le sénateur Fitzpatrick: Combien de pays industrialisés entrent dans cette catégorie?

Mme Verdun: Tous les pays industrialisés ont accordé des prolongations.

Le sénateur Fitzpatrick: Combien?

Mme Verdun: Les pays de l'Union européenne, les États-Unis, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande.

M. Patrick Halley, économiste principal, Division de la politique commerciale, ministère des Finances: Permettez-moi de compléter la liste: la Norvège et la Suisse ne sont pas membres de l'Union européenne, tout comme d'autres pays, mais ont des programmes semblables.

Le sénateur Fitzpatrick: Connaissez-vous la valeur totale des produits exportés vers des pays développés qui bénéficient de ce traitement préférentiel? On a dit que c'était 3 p. 100 des exportations dans notre cas, mais peut-on nous donner un ordre de grandeur quant à la valeur de cette aide?

M. Paradis: Vous voulez dire dans les autres pays?

Le sénateur Fitzpatrick: Oui, les pays qui accordent ces tarifs préférentiels aux pays sous-développés.

Mme Verdun: Nous n'avons pas ce renseignement, mais nous pourrions essayer de l'obtenir pour vous.

Le sénateur Fitzpatrick: C'est un point intéressant.

Le vice-président: Nous avantageons certains pays sur le plan de la concurrence par rapport à d'autres en réduisant ou en supprimant les tarifs et en accordant à certains pays un accès préférentiel à notre marché.

M. Paradis: Oui.

Le vice-président: J'aimerais savoir quels produits ou quelles quantités de produits sont exclus. Par exemple, les chaussures, les produits réglementés par des offices de commercialisation, les vêtements, les textiles et d'autres produits sont exclus. Pourquoi avoir exclu ces produits plutôt que d'autres comme le boeuf, le pain ou le vin, par exemple?

M. Paradis: Il faut distinguer les deux programmes. Premièrement, le tarif de préférence général ou TPG s'applique à la plupart des produits, à l'exception des produits laitiers, de la volaille, des oeufs et d'autres produits de ce genre comme je l'ai mentionné précédemment.

Le vice-président: Le TPG exclut-il aussi les chaussures et les textiles?

M. Paradis: Il exclut le sucre raffiné et la plupart des textiles, des vêtements et des chaussures.

Le vice-président: Qu'est-ce que l'autre programme exclut?

M. Paradis: Il exclut le lait, le poulet et les oeufs.

The Deputy Chairman: Those are Marketing Board products?

Mr. Paradis: Yes.

The Deputy Chairman: It does not exclude textiles.

Mr. Paradis: That is correct.

The Deputy Chairman: This is the bill for the poor countries.

Mr. Paradis: It is for the 48 poorer countries.

The Deputy Chairman: Those countries may have trouble making shoes.

Mr. Paradis: I would say that most of them are in Africa.

The Deputy Chairman: Where are most of the excluded Canadian products located? What part of the country are they from? Are they mostly from Ontario or Quebec? We do not have too many marketing boards in Saskatchewan.

Mr. Paradis: Marketing boards for milk are biggest in Quebec and Ontario.

The Deputy Chairman: It is a matter of supply management. Where are most of the textiles located in Canada?

Mr. Paradis: Quebec is very important for textiles, as is Ontario.

The Deputy Chairman: Where would footwear be biggest?

Mr. Paradis: I do not know.

Ms. Verdun: There is not a great deal of footwear production in Canada but I believe most of it would be in Ontario and Quebec.

The Deputy Chairman: Why were these particular products protected as opposed to other products?

Ms. Verdun: The domestic tariff on those products is like the tariff that applies to imports from other countries, for example from Europe. The products mentioned are the ones for which the most favoured nation, MFN, tariff is also higher. That is because the domestic producers in this country have requested that they continue to receive tariff protection from imports, particularly from countries where the wage rates are a great deal lower than Canada's wage rates.

The Deputy Chairman: Would not everyone want that?

Ms. Verdun: No. Some sectors are quite willing and able to compete, partly because labour rates, for example, are not an important factor in their production. It may be because in negotiating either bilaterally or multilaterally, we have reduced Canadian tariffs in return for market access to those other markets.

Le vice-président: S'agit-il des produits réglementés par des offices de commercialisation?

M. Paradis: Effectivement.

Le vice-président: Les textiles ne sont pas exclus.

M. Paradis: C'est exact.

Le vice-président: C'est le programme qui s'applique aux pays pauvres.

M. Paradis: Cela s'applique aux 48 pays les plus pauvres.

Le vice-président: Dans ces pays-là, il peut être difficile de fabriquer des chaussures.

M. Paradis: Je pense que la plupart de ces pays sont en Afrique.

Le vice-président: Où au Canada sont fabriqués la plupart des produits exclus? Dans quelles régions du pays? Est-ce dans la plupart des cas en Ontario ou au Québec? Il n'y a pas beaucoup d'offices de commercialisation en Saskatchewan.

M. Paradis: C'est au Québec et en Ontario que les offices de commercialisation du lait sont les plus importants.

Le vice-président: C'est une question de gestion de l'offre. Où se concentre l'industrie du textile au Canada?

M. Paradis: Le Québec est un centre important, comme l'Ontario.

Le vice-président: Où se concentre la chaussure?

M. Paradis: Je ne sais pas.

Mme Verdun: L'industrie de la chaussure est assez peu importante au Canada, mais je crois que l'essentiel de la production se trouverait en Ontario et au Québec.

Le vice-président: Pourquoi ces produits sont-ils protégés, contrairement aux autres?

Mme Verdun: Le tarif intérieur de ces produits est similaire au tarif qui s'applique aux importations en provenance d'autres pays, comme l'Europe. Les produits mentionnés sont aussi ceux pour lesquels le taux de droit de la nation la plus favorisée, le taux NPF, est le plus élevé. Les producteurs canadiens ont en effet demandé le maintien de la protection tarifaire sur les importations, notamment des pays où les salaires sont bien inférieurs à ceux du Canada.

Le vice-président: N'est-ce pas une protection que chacun souhaiterait avoir?

Mme Verdun: Non. Il existe des secteurs qui sont tout à fait capables d'entrer en concurrence et prêts à le faire, en partie parce que les coûts de main-d'oeuvre ne constituent pas un facteur important de leur production. Des fois, c'est aussi parce que les négociations bilatérales ou multilatérales ont abouti à une réduction des tarifs canadiens en échange d'un accès aux marchés de certains pays.

In many sectors in Canada — auto manufacturing is a good example — most of our trade is with the United States. Most of the trade is under the NAFTA and most of it is at a zero rate of tariff. You have to look at the whole of the trade and production pictures.

The Deputy Chairman: I am not a trade expert like Senator Kelleher and others at this table. However, was there not a conference last year where the poorest nations — many of which would be on this list — expressed concern that they did not have access to our markets? In other words, we are trying to help them but we are not trying to help them, because we are excluding them from our market by the protection of products that are supply managed. Was not that a big issue at the last GATT rounds?

Ms. Verdun: You are talking about the current WTO.

The Deputy Chairman: Yes, on agriculture, which is very dear to my heart, as I come from Saskatchewan.

Ms. Verdun: Certainly agriculture is one of the key issues currently under negotiation in the WTO. The issues with respect to agriculture go much beyond simple tariff rates. One of the biggest stumbling blocks in the agriculture negotiations has been the issue of subsidies, both for domestic production and for exports. That is the big issue.

With the Least Developed Country Tariff, Canada has removed all tariffs except for those supply-managed goods that we have talked about. For developing countries in general, one of the big hurdles in trying to get access to a market like Canada's is not just the tariffs but in fact meeting the health and sanitary standards.

The Deputy Chairman: That would include footwear and textiles?

Ms. Verdun: We do import quite a bit of agricultural products from the developing countries, but they tend to be products such as coffee and cocoa, and tropical fruits, for example, which grow in those countries and for which they are able to meet the sanitary and health standards. For things such as milk and fresh meat, the standards are much higher, and that is more of a problem than the tariff.

The Deputy Chairman: That is why beef is not on this list?

Ms. Verdun: Yes. They have to meet the health and sanitary standards.

The Deputy Chairman: I did not mean to be argumentative. I just noticed it. It is so conveniently located geographically where preferential rates apply to products over the rest of the country. Perhaps that might be part of our review the next time we deal with this issue.

Senator Kelleher: I would like to make a few comments.

Il y a bien des secteurs, au Canada, l'automobile par exemple, où l'essentiel des échanges s'effectue avec les États-Unis. L'essentiel de ce commerce relève de l'ALENA et fonctionne avec un taux de droit nul. Il faut donc envisager l'ensemble de la situation en matière de commerce et de production.

Le vice-président: Je ne suis pas un expert des échanges, comme le sénateur Kelleher ou d'autres présents ici. Toutefois, n'y a-t-il pas eu une conférence, l'an dernier, où les pays les plus pauvres — dont beaucoup figureraient sur la liste en question — se sont plaints de ne pas avoir accès à nos marchés? En d'autres termes, nous nous efforçons de les aider, mais seulement jusqu'à un certain point, parce qu'on les prive de l'accès à notre marché en protégeant les produits qui sont soumis à la gestion de l'offre. N'est-ce pas une question sur laquelle a porté une bonne partie des discussions, lors des dernières rondes du GATT?

Mme Verdun: Vous parlez de l'actuel OMC.

Le vice-président: Oui, au sujet de l'agriculture, qui me tient beaucoup à coeur, vu que je viens de la Saskatchewan.

Mme Verdun: L'agriculture constitue nul doute une des questions clés faisant actuellement l'objet des négociations au de l'OMC. Mais c'est un domaine où les tarifs constituent une infime partie du problème. La véritable pierre d'achoppement des négociations sur l'agriculture est la question des subventions à la production intérieure et à l'exportation. C'est le problème majeur.

Dans le cas du tarif des pays les moins développés, le Canada a éliminé tous les tarifs sauf ceux portant sur les biens soumis à la gestion de l'offre, dont nous avons déjà parlés. Dans ce cas, le respect des normes sanitaires constitue, pour la plupart des pays en voie de développement qui veulent accéder à un marché comme le nôtre, un plus grand obstacle que les tarifs.

Le vice-président: Cela inclut-il la chaussure et le textile?

Mme Verdun: Nous importons en fait beaucoup de produits agricoles en provenance de pays en voie de développement, mais il s'agit généralement de produits comme le café, le cacao ou les fruits tropicaux, produits qui poussent dans ces pays et qui respectent les normes sanitaires. Quand il s'agit de lait et de viande fraîche, par contre, les normes sont beaucoup plus contraignantes. Le problème tient plutôt à cela qu'aux tarifs.

Le vice-président: Est-ce pour cela que le boeuf ne figure pas sur la liste?

Mme Verdun: Oui. Il faut qu'il respecte les normes sanitaires.

Le vice-président: Je n'essayais pas de soulever un débat. C'est juste quelque chose que j'ai remarqué. L'emplacement géographique est tellement pratique, là où des tarifs préférentiels s'appliquent à des produits, par rapport au reste du pays. Je pense que c'est quelque chose que nous devrions examiner, la prochaine fois que nous nous pencherons sur la question.

Le sénateur Kelleher: J'ai quelques observations à présenter.

As a former trade minister, I am somewhat acquainted with tariffs and what this is attempting to achieve. I think this is good legislation. This is something we have been trying to do for a long time. For example, Canada and the United States entered into a special type of treaty known as the CARICOM Treaty with the Caribbean countries. We reduced tariffs on all goods imported from those countries. It affects over 90 per cent of the countries there. We were trying to encourage people to set up some form of a secondary industry.

There is another benefit to this. The biggest complaint we hear from these least developed countries is, "You want us to buy goods from you, but we do not have any money because you put tariffs on all the goods we produce. We have nothing to sell, and therefore we have no money with which to buy anything from you."

This is not exactly all wondrous and charitable on our side. We are looking to derive a benefit from this as well. From what I can see, the program has been well managed. It is something that Canada has been trying to do to help less developed countries.

This type of legislation cuts across all political lines. It is not a political thing; it is an economic thing. I am personally happy to support it. If I thought there had been a lot of skulduggery going on with this program, I would be the first to raise the alarm, but there has not. This is something that we must do. God knows we do not do very much in this area of the world.

We keep out milk, chicken and eggs mainly because those countries cannot meet our health and safety standards. Therefore, we are dealing primarily with textiles, which is a pretty simple thing to regulate.

This is good legislation and I recommend that we approve it.

Senator Harb: I have questions about the tariff rate on these programs under the WTO schedule. What would the rate be for January 1, 2005?

Ms. Verdun: Are you referring to the removal of the quotas as of January 1?

Senator Harb: Yes.

Ms. Verdun: The quotas currently in place on textiles and apparel will come off as of January 1, 2005. That applies to all WTO countries because it was negotiated as part of the last round of negotiations. That applies not only to Canada but to all the other countries as well, and that is completely apart from this program. It is something to which we agreed.

Senator Harb: If we were to compare the current rate, what we are offering to these developing countries versus others? What would the differential be in terms of rate?

Ms. Verdun: It varies to a certain extent by product. As I said, for the LDCT, apart from the supply-managed good, the rate is zero. For the GPT, which applies to the other developing

J'ai été ministre du Commerce, si bien que j'ai une certaine familiarité avec les tarifs et les objectifs recherchés. J'estime que c'est une bonne mesure législative. C'est quelque chose que nous nous efforçons de faire depuis longtemps. Par exemple, le Canada et les États-Unis ont conclu un traité spécial, le Traité du CARICOM, avec les pays des Caraïbes. Nous avons diminué les tarifs sur tous les biens en provenance de ces pays. Cela touche plus de 90 p. 100 des pays de cette zone. C'était un effort pour y encourager la création d'une certaine industrie secondaire.

L'approche présente d'autres avantages. En effet, il y a une plainte que formulent souvent ces pays les moins développés: «Vous voulez que nous achetions vos produits, mais nous n'avons pas d'argent, à cause des tarifs que vous imposez sur les biens que nous produisons. Nous n'avons rien à vendre, donc nous n'avons pas d'argent avec quoi acheter vos produits à vous».

Et nous n'agissons pas non plus par pure bonté d'âme. Nous espérons retirer des bénéfices de l'opération. À ce que je peux voir, le programme est bien géré. Et l'aide aux pays moins développés s'inscrit dans la ligne de la politique traditionnelle du Canada.

Une mesure législative de ce type n'est pas une initiative politique; c'est une initiative économique, non partisane. Personnellement, je suis heureux de l'appuyer. Si on avait profité du programme pour jouer toutes sortes d'entourloupettes, je serais le premier à le signaler; mais ce n'est pas le cas. C'est une mesure que nous devons adopter, pour une fois qu'on a l'occasion de faire quelque chose dans cette partie du globe.

Le lait, le poulet et les oeufs sont exclus essentiellement parce que les pays en question ne peuvent respecter nos normes sanitaires. Nous visons donc essentiellement le textile, un secteur relativement aisé à réglementer.

C'est une bonne mesure législative et je recommande que nous l'approuvions.

Le sénateur Harb: J'ai des questions sur le taux tarifaire s'appliquant à ces programmes au titre de l'annexe de l'OMC. Quel serait le taux à compter du 1^{er} janvier 2005?

Mme Verdun: Est-ce que vous parlez de l'élimination des quotas à compter du 1^{er} janvier?

Le sénateur Harb: Oui.

Mme Verdun: Effectivement, les quotas qui existent actuellement sur le textile et le vêtement seront éliminés le 1^{er} janvier 2005. Cela s'applique à tous les pays de l'OMC, à la suite d'un accord conclu lors de la dernière ronde de négociations. Le Canada n'est donc pas le seul à être frappé et c'est quelque chose de complètement distinct du programme dont nous parlons. C'est un accord des pays membres de l'OMC.

Le sénateur Harb: Si on effectue une comparaison de nos tarifs actuels, quel type de préférence accordons-nous exactement à ces pays en voie de développement? Quelle est la différence entre le tarif qui leur est appliqué et celui qui est appliqué aux autres?

Mme Verdun: Cela varie jusqu'à un certain point selon le produit. Pour le TPMD, comme je l'ai dit, sauf pour les biens soumis à la gestion de l'offre, le taux est de zéro. Pour le TPG, qui

countries, for three quarters it is zero and for the remaining the preference is roughly half. Therefore, the average rate for the remaining quarter for goods coming in on those imports would be 2.8 per cent. If the goods are not under that program, it is 1.3 per cent, so it is roughly a 50 per cent preference. However, that really depends on the good. If the trade pattern were to change, you might see a different pattern in the preference.

Senator Harb: In any event, we are not talking big numbers here. We are talking about less than 3 per cent of our trade. In terms of the actual figures, it will not shake the economy backward or forward.

Since we introduced the measures in January concerning the least developed countries, have we compiled any statistics to find out how much trade we received from those countries? Has that helped them to sell more goods in Canada? Do we have any figures on that?

Mr. Paradis: I do not know if we have. I would like to add that after we announced this we had meetings with leaders in various African countries. They were not aware of this so we had to publicize our decision so that the least developed countries would be aware that we are accepting their goods and services with no duties or taxes.

Ms. Verdun: In 2002, the imports under the LDCT program were \$170 million, and in 2003 they went up to \$408 million.

Senator Harb: What about in 2004?

Ms. Verdun: I do not think we have the first quarter data yet.

Senator Harb: That is where you really can measure. The previous year they would have set their quota with their suppliers and had the channel distribution and capacity issues, so we would not be able measure the impact, in a sense.

Ms. Verdun: We have been tracking what is happening in textiles and apparel. We have found that the rate of increase has been fairly high, but on a very small base.

Senator Harb: We will hear later on from the industry representatives telling us that some element of what we are doing is pretty good. However they may find difficulties with some other elements. Some of them will suggest that we apply the measures in a systematic way because they do not want to be put at a disadvantage. For example, a country who may buy materials from country A, bring them into Canada, put value-added on them and sell them to the Americans, must pay tax on the raw materials they bring in. If that very same raw material were to go to country B or C and one of those least developed countries, they do not pay tax on it. They have the value-added in the least developed countries and then they bring it to Canada or elsewhere for that matter, therefore putting our manufacturers at a disadvantage.

s'applique aux autres pays en voie de développement, le taux préférentiel est de zéro pour les trois quarts et d'environ la moitié pour le reste. Le taux moyen appliqué au dernier quart des biens ainsi importés serait donc de 2,8 p. 100. Les biens ne relevant pas de ce programme sont frappés d'un tarif de 1,3 p. 100, si bien que l'avantage est d'environ 50 p. 100. Mais cela dépend vraiment du produit. Et si les échanges commerciaux évoluent, il est possible que nous constatons une tendance différente dans la préférence.

Le sénateur Harb: Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas de chiffres majeurs. Cela concerne environ moins de 3 p. 100 de nos échanges. Dans la pratique, ce ne sont pas des montants susceptibles de faire trembler notre économie.

Depuis l'introduction des mesures pour les pays les moins développés, en janvier, a-t-on établi des statistiques sur le commerce effectué avec ces pays? Ont-ils pu vendre plus de produits au Canada? Avons-nous des chiffres?

M. Paradis: Je ne sais pas si nous en avons. Peut-être devrais-je ajouter que, après l'annonce de la mesure, nous nous sommes entretenus avec divers dirigeants de pays africains. Ils n'avaient pas été informés de notre décision; nous avons donc dû sensibiliser les pays les moins développés au fait que nous acceptons leurs biens et leurs services sans taxes ni droits.

Mme Verdun: En 2002, les importations au titre du programme du TPMD s'élevaient à 170 millions de dollars. En 2003, elles atteignaient 408 millions de dollars.

Le sénateur Harb: Qu'en est-il pour 2004?

Mme Verdun: Je ne crois pas qu'on ait des chiffres pour le premier trimestre, pour le moment.

Le sénateur Harb: C'est là surtout que la différence va se faire sentir, parce que, l'année d'avant, ils devaient avoir établi leur quota avec leurs fournisseurs et les questions de capacité et de canaux de distribution. Bref, les répercussions n'étaient alors pas encore mesurables.

Mme Verdun: Nous surveillons ce qui se passe dans le textile et le vêtement. Nous constatons que le taux d'augmentation a été relativement élevé, mais la base est très minime.

Le sénateur Harb: Nous entendrons plus tard des représentants de l'industrie nous dire que certains éléments des mesures fonctionnent assez bien. Par contre, il y en a d'autres où ils peuvent voir des problèmes. Certains suggéreront que nous appliquions les mesures de façon systématique, parce qu'ils ne veulent pas se retrouver désavantagés. Par exemple, un pays qui achèterait des matériaux en provenance d'un pays A, les introduirait au Canada, y ajouterait de la valeur et les vendrait aux Américains doit payer des taxes sur les matériaux bruts importés. Par contre, si ces mêmes matériaux bruts allaient à un pays B ou C et à un de ces pays les moins développés, ils ne seraient pas taxés. Ils ajoutent donc de la valeur dans les pays les moins développés, puis importent le tout au Canada, ou ailleurs, ce qui désavantage nos fabricants.

Is that why you have put the adjustment measures in place in regard to trying to help them out, to upset that type of thing?

Mr. Paradis: We have to work on what we call the rules of origin also. I will give you a few more figures about the least developed countries. In 2003, Bangladesh accounted for about 75 per cent off all the imports. Cambodia accounted for 18 per cent and Haiti for 2.1 per cent. What we did for the least developed countries in Kananaskis, for example, does not yet show in the figures. There is a lot of work to raise awareness that we are open to their products.

Apparel was the main import under the LDCT with 91 per cent; textiles had 6.1 per cent, and some other products had smaller amounts. We still have work to do if we want to help those countries, especially in Africa, as I mentioned.

Senator Harb: The chair raised the question about cultural products. In fact, with the process of cultural product there is no problem; they can bring them in. I do not think there is any impediment on least developed countries bringing in that type of product. I think we are only dealing with eggs, chicken and dairy products, correct?

Mr. Paradis: Yes.

[Translation]

Senator Chaput: My question is a follow-up to the question asked by my colleague Senator Harb. The fact is that Canada has a duty to help developing countries. However, here in Canada, some people, children and single-parent families, live in poverty. Often, these families and these people run small businesses, sometimes right out of their own homes.

Is there some method that would allow us to analyze the effects of assistance given to developing countries on less-privileged Canadians?

While encouraging development in these countries, we must also continue to support our own country's economy. Otherwise, the day will come when we can no longer provide such generous assistance to these poor countries.

Do you have some sort of monitoring system in place to reconcile these two priorities?

Mr. Paradis: What is important is to ensure a balance between consumer prices, Canadian jobs and assistance given to less-developed countries. We must balance these three factors.

With this in mind, I had the opportunity to visit some clothing manufacturers and I noticed that workers, who come from different communities, were unionized. This observation was comforting, as there is a common impression that factory workers in large corporations are often not well treated.

Est-ce la raison pour laquelle vous avez établi les mesures d'ajustement, quand il s'agit de les aider, pour essayer de saper ce type d'approche?

M. Paradis: Il faut aussi qu'on réfléchisse à la question des règles d'origine. Je vous donnerai encore quelques chiffres sur les moins développés. En 2003, le Bangladesh représentait environ 75 p. 100 de toutes les importations. Le Cambodge comptait pour 18 p. 100 et Haïti, pour 2,1 p. 100. Les mesures adoptées en faveur des pays les moins développés, à Kananaskis, par exemple, ne se traduisent pas encore dans les chiffres. Il faut beaucoup travailler à sensibiliser ces pays au fait que nous sommes ouverts à leurs produits.

Le vêtement est l'importation principale au titre du TPMD, avec 91 p. 100, contre 6,1 p. 100 pour le textile, et les chiffres sont nettement moins importants pour d'autres produits. Comme je l'ai dit, nous avons encore du pain sur la planche si nous tenons à aider ces pays, notamment en Afrique.

Le sénateur Harb: Le président a soulevé la question des produits culturels. En fait, avec la transformation des produits culturels, il n'y a pas de problème; ils peuvent les importer. Je crois qu'il n'y a aucun obstacle à ce que les pays les moins développés, exportent chez nous ce type de produits. Je pense qu'on vise seulement les oeufs, le poulet et les produits laitiers. Est-ce exact?

M. Paradis: Oui.

[Français]

Le sénateur Chaput: Ma question fait suite à celle de mon collègue le sénateur Harb. Il n'y a aucun doute que le Canada a le devoir d'appuyer les pays en voie de développement. Nous savons cependant qu'au Canada certaines personnes, des enfants et des familles monoparentales vivent dans un état de pauvreté. Souvent, ces familles et ces personnes opèrent des petits commerces, parfois de leur domicile.

Existe-t-il une méthode par laquelle on pourrait analyser les effets de cette aide aux pays en voie de développement sur notre clientèle moins favorisée au Canada?

En assurant le développement de ces pays, nous devons également continuer d'encourager l'économie au sein de notre propre pays. Sinon, viendra un jour où on ne sera peut-être plus en mesure d'apporter une aide aussi généreuse à ces pays défavorisés.

Avez-vous un système de vérification en place pour concilier les deux priorités?

M. Paradis: Ce qui est important est d'assurer l'équilibre entre le coût au consommateur, les emplois d'ici et l'aide apportée aux pays moins développés. Il y a donc trois facteurs dans l'équilibre.

Dans cet esprit, j'ai eu l'occasion de visiter des manufactures de vêtements et j'ai constaté que les travailleurs, venant de communautés diverses, étaient syndiqués. Cette constatation m'a réconforté sur la perception fréquente que les travailleurs manufacturiers au sein de grosses entreprises sont souvent traités avec peu de soin.

We must find a way to ensure that Canadian consumers get the best prices possible and, at the same time, help developing countries. This gave rise to the two tariff programs as well as a program unveiled by Industry Canada to provide relief to the textile and clothing sector.

However, I do not think we have specific data on the level of poverty and its correlation to the level of imports.

Senator Chaput: So there are not any statistics on the loss of jobs for subcontractors in Canada, for small businesses, since the implementation of this assistance program?

Mr. Paradis: When we opened our doors to less-developed countries — let us take the example of imports from Bangladesh — Canadian industry voiced some concerns with respect to the fact that the more inexpensive products we import, the more difficult it is to sustain employment, sales, and production in Canada. This is another reason why we have to get involved.

When we introduce tariffs on the one hand, we must, on the other hand, create assistance programs. One wonders, are these programs generous enough? Nonetheless, alongside this tariff policy, the \$16-million assistance program for the clothing and textile industry, which is to be implemented over a period of three years, is certainly a step in the right direction to help these two sectors of our industry.

[English]

The Deputy Chairman: This assistance is the \$60-million program you talked about?

Mr. Paradis: Yes.

The Deputy Chairman: Is this directly related to these two programs or is it related to other programs?

Mr. Paradis: It is about half and half. It is related to our Canadian industry. It will be about 50-50 for the apparel and textile industries, respectively.

For the apparel industry, this money should be used to reduce some tariffs when they import textiles from other countries. It is a continuation of a previous program for the textile industry, which had a certain amount previously. I do not remember the exact amount.

This includes \$26.7 million for a textile production efficiency initiative, \$6.5 million under the existing Canadian apparel and textile industry programs, and a tariff reduction with an approximate value of \$26.7 million to the apparel industry over the next three years. It is about half and half between the two industries.

The Deputy Chairman: Do they get money for importing raw products? If they are importing linens and paying a tariff on it, do they get a subsidy to decrease the amount? How does that work? How do they get the cash?

Il suffit donc de trouver une façon de permettre à nos consommateurs d'obtenir les meilleurs prix possibles et, à la fois, venir en aide aux pays en voie de développement. Cela nous a menés aux deux programmes tarifaires et au programme annoncé par Industrie Canada destiné à venir en aide aux secteurs du textile et du vêtement.

Toutefois, je ne crois pas que l'on dispose de données précises à savoir le facteur de pauvreté par rapport aux importations.

Le sénateur Chaput: Nous n'avons donc aucun chiffre démontrant une perte d'emploi des sous-traitants au Canada, de ces petites entreprises, depuis qu'on a mis sur pied notre programme d'aide?

M. Paradis: Lorsque nous avons ouvert nos portes aux pays moins développés — citons l'exemple des importations du Bangladesh — notre industrie a commencé à manifester certaines préoccupations à savoir plus on importe de produits à bon marché, plus il est difficile de maintenir au pays la main-d'œuvre, les ventes et la production. Voilà également pourquoi nous devons intervenir.

Lorsque, d'une part, on présente certains tarifs, il faut, d'autre part, créer des programmes d'aide. Ces programmes sont-ils assez généreux? On peut se poser la question. Toutefois, parallèlement à cette politique tarifaire, le programme d'aide de l'ordre de 60 millions de dollars à l'industrie du textile et du vêtement sur une période de trois ans est certes un pas dans la bonne direction pour aider ces deux secteurs de notre industrie.

[Traduction]

Le vice-président: S'agit-il du programme d'aide de 60 millions de dollars dont vous avez parlé?

M. Paradis: Oui.

Le vice-président: Cette aide s'adresse-t-elle directement à ces deux programmes, ou d'autres programmes entrent-ils en jeu?

M. Paradis: Disons moitié-moitié. L'aide vise l'industrie au Canada. Elle se répartira moitié-moitié entre le vêtement et le textile.

Pour le secteur du vêtement, l'argent ira à la réduction de certains tarifs à l'importation de textiles d'autres pays. C'est la suite d'un programme qui existait déjà pour le secteur du textile, avec un certain montant. Je ne me souviens plus du chiffre exact.

Cela inclut 26,7 millions de dollars attribués à une initiative pour l'efficacité de la production de textiles, 6,5 millions de dollars au titre des programmes déjà en place au Canada pour le vêtement et le textile et, enfin, une réduction de tarif d'une valeur d'environ 26,7 millions de dollars qui ira au secteur du vêtement au cours des trois prochaines années. La répartition entre les deux secteurs est d'environ moitié-moitié.

Le vice-président: Bénéficient-ils d'argent pour l'importation de matériaux bruts? S'ils importent du lin et paient un tarif sur ce lin, bénéficient-ils d'une subvention pour diminuer ce montant? Comment est-ce que cela fonctionne? Comment ont-ils accès à de l'argent?

Mr. Paradis: The money on the apparel side should be used to reduce some tariffs that are applicable currently, for example, on textiles that they import from elsewhere if those textiles are not available in Canada.

The other program for textiles is a continuation of an existing program for efficiency initiative production, a program that we had with Industry Canada in the past.

The Deputy Chairman: What is that?

Mr. Paradis: My understanding is that the goal of the program is to modernize the industry to make it more competitive.

The Deputy Chairman: Is it money for plants, for buying new equipment or tax breaks? Do you just write them a cheque?

Ms. Verdun: No, we do not just write cheques. Let me start with the tariff reduction part of the program, which was announced at the end of February. We are in the process of looking at how best to implement it. The details on how that will be implemented have not yet been announced, but we are working on it. Our expectation is that that will be implemented in the fall of this year.

In respect of the industry assistance part, as Minister Paradis indicated, the Canadian Apparel and Textiles Industry Program, CATIP, was put in place to help the apparel and textile industries. That had originally \$33 million. Another \$6.5 million has been added to that program to extend it. In addition, there is the textile efficiency program, which is aimed at helping textile firms become more efficient. It will not be going to capital expenditures, but it will help them become more efficient and will support other kinds of activities of those firms.

The Deputy Chairman: Such as what? You say there is a program. How do they access them? You mentioned efficiencies, and I want to know what they are. How does a company get a cheque in the mail?

Ms. Verdun: Industry Canada is responsible for administering that program. They have put on their Web site all the information about what things are eligible and what is not eligible.

The Deputy Chairman: Yet it has to do with efficiencies?

Ms. Verdun: Yes.

Senator Moore: Thank you, chairman, and thank you, guests, for being here. I have just one question. To what extent does the federal government monitor the conditions under which imports from developing and least developed countries are produced? For example, how do we monitor child labour, and what do we do about it?

Mr. Paradis: How do we monitor?

Senator Moore: How do we monitor the conditions under which some of these imports are produced in developing and least developed countries?

M. Paradis: L'argent attribué au secteur du vêtement devrait servir à réduire certains des tarifs qui s'appliquent actuellement, par exemple sur les textiles importés de l'étranger quand ils ne sont pas disponibles au Canada.

L'autre programme dans le secteur du textile est la suite d'un programme établi pour l'efficacité de la production de textiles, programme qui relevait par le passé d'Industrie Canada.

Le vice-président: En quoi consiste le programme?

M. Paradis: À ce que je sais, l'objectif du programme est de moderniser l'industrie afin de la rendre plus concurrentielle.

Le vice-président: S'agit-il d'argent pour des usines, pour l'achat de nouvel équipement, ou s'agit-il d'allègement fiscal? Est-ce que vous vous contentez de leur écrire un chèque?

Mme Verdun: Non, nous ne nous contentons pas d'écrire des chèques. Laissez-moi commencer par la partie du programme ayant trait à la réduction des tarifs, annoncée à la fin de février. Nous étudions actuellement la meilleure façon de mettre ceci en oeuvre. Nous n'avons pas encore dévoilé les détails à ce sujet. Nous pensons que ce programme sera mis en oeuvre à l'automne de cette année.

En ce qui concerne l'aide à l'industrie, comme le ministre Paradis l'a indiqué, le Programme des industries canadiennes du textile et du vêtement, le PICTV, entend venir en aide aux industries du vêtement et du textile. L'enveloppe de départ était de 33 millions de dollars. Le gouvernement y a ajouté 6,5 millions de dollars pour prolonger le programme. S'ajoute à cela le programme de l'efficacité de la production des textiles, qui vise à stimuler l'efficacité des entreprises du textile. L'argent n'ira pas à des dépenses en immobilisation; il aidera plutôt ces entreprises à devenir plus efficaces et à entreprendre d'autres activités.

Le vice-président: De quel ordre? Vous dites qu'il y a un programme. Comment y a-t-on accès? Vous parlez de devenir plus efficaces; je voudrais savoir dans quels domaines. Que doit faire une compagnie pour recevoir un chèque dans son courrier?

Mme Verdun: C'est Industrie Canada qui gère le programme. Le ministère a affiché dans son site Web tous les renseignements voulus sur les éléments qui sont admissibles à une aide et ceux qui ne le sont pas.

Le vice-président: Mais il s'agit toujours d'être plus efficace?

Mme Verdun: Oui.

Le sénateur Moore: Merci, monsieur le président, et merci à nos invités d'aujourd'hui. J'ai juste une question. Le gouvernement fédéral surveille-t-il les conditions dans lesquelles sont produits les biens importés des pays les moins développés? Par exemple, est-ce que nous nous préoccupons du travail des enfants? Et si oui, que faisons-nous à ce sujet?

M. Paradis: Comment surveillons-nous la situation?

Le sénateur Moore: Oui, comment surveillons-nous les conditions dans lesquelles certains des biens importés sont produits, dans les pays en voie de développement et dans les pays les moins développés?

Ms. Verdun: The Canadian program does not impose conditions on the recipient countries. The LDCT is based on the United Nations list of the poorest countries. The one country that is not on that list is Myanmar, and that is because of human rights violations. In respect of the GPT, the countries are the 180 countries and customs territories that Canada has put on its list, and there are no conditions attached to that.

In terms of the conditions, the United Nations Committee on Trade and Development's original call for such programs in the mid-1970s was that such programs should be generalized, non-reciprocal and non-discriminatory. We have followed those principles. Some countries — such as the United States and the EU — do have conditions related to IP protection and protection of investors.

Senator Moore: Do we have any of those conditions?

Ms. Verdun: No, we do not. We use the normal WTO rules in terms of trade rules.

Senator Moore: When you say IP, do you mean intellectual property?

Ms. Verdun: Yes, intellectual property.

Senator Moore: That is a huge issue, and becoming larger as we go forward. Should we not be trying to do something to try to prevent pirating or unauthorized reproductions of intellectual materials?

Ms. Verdun: We do not attach additional conditions to this program, but we have the rules under the WTO — the Trade and Intellectual Property Agreement governs that. We do not impose additional conditions to these countries eligible for the trade preferences under the two programs.

Senator Moore: As a result of those agreements that you mentioned, we do not monitor those sorts of activities in these preferred countries?

Ms. Verdun: No, not through these programs. In respect of labour standards and so on, Canada works through other multilateral organizations, such as the International Labour Organization, ILO, and the United Nations and so on.

The Deputy Chairman: Thank you, minister and witnesses.

We have before us now our next panel of witnesses. Welcome, and please proceed.

Mr. Elliot Lifson, President, and Vice-Chair of Peerless Clothing Inc., Canadian Apparel Federation: Thank you for the opportunity to appear before your committee to outline the views of the Canadian Apparel Federation in regard to Bill C-21. We have distributed a written brief that contains several articles to which I will make reference.

Mme Verdun: Dans le cadre du programme, le Canada n'impose pas de conditions aux pays qui en bénéficient. Le TPMD s'appuie simplement sur la liste des pays les plus pauvres établie par les Nations Unies. Le seul pays qui ne figure pas sur cette liste est le Myanmar, à cause d'atteintes aux droits de la personne. En ce qui concerne le TPG, il concerne 180 pays et territoires douaniers que le Canada a choisis pour sa liste, sans y attacher de conditions.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement avait d'ailleurs stipulé que ce type de programmes devait être généralisé, non réciproque et non discriminatoire, lorsqu'elle a fait appel à des programmes de ce type au milieu des années 70. Ce sont des principes que nous avons respectés. Signalons toutefois que certains pays, comme les États-Unis et l'Union européenne, imposent effectivement certaines conditions en matière de protection de la PI et des investisseurs.

Le sénateur Moore: Posons-nous de telles conditions?

Mme Verdun: Non. Nous appliquons les règles normales de l'OMC en matière de commerce.

Le sénateur Moore: Vous avez utilisé l'abréviation PI, voulez-vous dire la propriété intellectuelle?

Mme Verdun: Oui, la propriété intellectuelle.

Le sénateur Moore: C'est là un enjeu de taille qui va prendre de plus en plus d'importance dans l'avenir. Ne devrions-nous pas faire quelque chose pour essayer de prévenir le piratage ou la reproduction non autorisée de produits résultant d'un travail intellectuel?

Mme Verdun: Nous ne fixons pas de conditions supplémentaires pour ce programme, mais les règles de l'OMC s'appliquent, notamment les ententes relatives au commerce et à la propriété intellectuelle. Nous n'imposons pas d'autres conditions aux pays admissibles à un tarif préférentiel en vertu des deux programmes.

Le sénateur Moore: Dans le cadre des ententes que vous venez de mentionner, surveille-t-on ce genre d'activités dans ces pays bénéficiant d'un traitement préférentiel?

Mme Verdun: Non, pas dans le cadre de ces programmes. En ce qui concerne les normes de travail et les questions connexes, le Canada agit par l'entremise d'autres organismes, comme l'Organisation internationale du travail, l'OIT, les Nations Unies, et cetera.

Le vice-président: Merci, monsieur le ministre et mesdames et messieurs les témoins.

Nous allons maintenant entendre notre prochain groupe de témoins. Soyez les bienvenus. Vous avez la parole.

M. Elliot Lifson, président, et vice-président de Peerless Clothing inc., Fédération canadienne du vêtement: Merci de nous donner l'occasion de comparaître devant votre comité pour faire valoir le point de vue de la Fédération canadienne du vêtement relativement au projet de loi C-21. Nous vous avons remis un mémoire qui contient plusieurs articles que je vais mentionner.

I am president of the Canadian Apparel Federation. I have been in the apparel industry for over 30 years. I am also vice-chairman of Peerless Clothing Inc., the largest Canadian apparel manufacturer and the largest single facility in the world for the manufacturing of men's suits. We employ more than 3,000 people in our Montreal facility.

We will be followed by other members of the industry who will address the issue of remission orders that benefit certain segments of the apparel industry. I am joined by joined by Bob Kirke, executive director of the Canadian Apparel Federation.

As of 2002, more than 94,000 Canadians were employed in the apparel industry, which is the tenth largest manufacturing sector in Canada and the second largest in the province of Quebec. Tariff measures, such as those contained in Bill C-21, have a real and direct effect on the apparel industry. Consequently, the renewal of the LDCT and GPT tariff must be accompanied by other measures to ensure that there remains a strong and viable apparel industry in Canada. Our industry needs duty-free access to inputs, particularly fabrics used to make apparel in Canada. In my recommendations, I will outline simple, straightforward mechanisms to accomplish this goal.

I would like to take a moment to provide some background on our industry. Our industry serves two purposes. The first is economic, providing jobs for both entry level and highly skilled technical and management personnel. The second is social. We provide entry-level positions for new entrants to the Canadian labour force, and we play an important role in socializing new immigrants.

These contributions to the economy were underlined in an opinion piece I wrote in the March 24, 2000 edition of the *National Post*, a copy of which is attached as Schedule I to our brief.

Many Canadian firms have become market leaders and successful exporters over the past decade, making major inroads into the U.S. market in particular. The industry currently exports approximately \$3 billion in apparel per year to the United States alone. Despite our success, the Canadian apparel industry faces immense pressures and challenges. Some of those are described in an April 10 article in *La Presse* and an April 15 article in *Les Affaires*, copies of which are attached as Schedules II and III of our brief.

Some of the pressures and challenges faced by the industry are driven by competition in the market place while others are matters of government policy, including the issues before the committee in the form of Bill C-21.

Last year, the Government of Canada amended LDCT reducing duties on apparel imported from LDCTs from approximately 18.5 per cent to zero. Canada also

Je suis le président de la Fédération canadienne du vêtement. Je travaille dans l'industrie du vêtement depuis plus de 30 ans. Je suis également le vice-président de Peerless Clothing Inc., la plus grande entreprise canadienne de fabrication de vêtements et le propriétaire de la plus grande usine au monde de confection de complets. Nous employons plus de 3 000 personnes à notre usine de Montréal.

Après notre exposé, d'autres membres de l'industrie vous parleront des décrets de remise dont bénéficient certains segments de l'industrie du vêtement. Je suis accompagné par Bob Kirke, directeur exécutif de la Fédération canadienne du vêtement.

En 2002, plus de 94 000 Canadiens travaillaient dans l'industrie du vêtement, qui vient au dixième rang dans le secteur manufacturier au Canada et au deuxième rang dans la province de Québec. Les mesures tarifaires comme celles contenues dans le projet de loi C-21 ont des répercussions réelles et directes sur l'industrie du vêtement. Par conséquent, le renouvellement du TPMD et du TPG doit s'accompagner d'autres mesures pour assurer la vigueur et la viabilité de l'industrie du vêtement au Canada. Les intrants dont nous avons besoin, particulièrement les tissus utilisés pour fabriquer des vêtements au Canada, doivent être exempts de douane pour notre industrie. Dans mes recommandations, je décrirai des mécanismes simples permettant d'atteindre ce but.

Permettez-moi de vous décrire brièvement notre secteur. Notre industrie vise deux buts. Le premier est de nature économique: procurer des emplois aux employés débutants et hautement qualifiés, de même qu'au personnel de gestion. Le deuxième but est de nature sociale: nous fournissons des emplois de premier échelon aux nouveaux arrivants sur le marché du travail canadien et nous jouons un rôle important dans la socialisation des nouveaux immigrants.

J'ai mis en relief ces contributions à l'économie dans un article d'opinion paru le 24 mars 2000 dans le *National Post*. Cet article figure dans le mémoire que nous vous avons remis, à l'annexe I.

Baucoup d'entreprises canadiennes sont devenues des leaders du marché et des exportateurs prospères au cours des dix dernières années; en particulier, ils ont fait des percées importantes sur le marché américain. Notre industrie exporte chaque année des vêtements pour une valeur approximative de 3 milliards de dollars, seulement aux États-Unis. Malgré nos réussites, l'industrie canadienne du vêtement doit affronter des défis et des pressions immenses, dont certains sont décrits dans un article paru dans *La Presse* le 10 avril dernier et dans un article paru dans le numéro du 15 avril de la revue *Les Affaires*. Ces articles figurent dans le mémoire aux annexes II et III.

Certains de ces défis et pressions auxquels l'industrie fait face découle de la concurrence sur les marchés tandis que d'autres sont le fruit de politiques gouvernementales, comme les mesures contenues dans le projet de loi C-21, que votre comité étudie en ce moment.

L'année dernière, le gouvernement du Canada a modifié le TPMD, ramenant d'environ 18,5 p. 100 à zéro les droits de douanes sur les vêtements importés des pays les moins développés.

removed quota restrictions on garments made in these countries. The effect of the complete duty and quota removal was immediate and significant. Apparel imports from major LDCTs grew rapidly in 2003. Imports from Cambodia increased 328 per cent and imports from Bangladesh 115 per cent and, as you heard before, it only affected apparel. Ninety-one per cent affected the apparel industry. The textile industry is not present here today; we are all apparel industry.

The effect on the Canadian apparel manufacturers was clear and was underlined in an article in the April 16 edition of *The Globe and Mail* report, a copy of which is attached as Schedule IV. As was stated in the articles, companies closed or moved some or all of their production offshore in a dramatic fashion during 2003. This resulted in a loss of 10,000 jobs in the apparel industry.

The reasons for these adverse effects are simple, and I will explain them. Under the provisions of the LDCT, manufacturers based in Bangladesh or another LDC can purchase fabric in China, cut and sew the garment in Bangladesh and ship it as a finished product to Canada duty- and quota-free, as indicated by Senator Harb. However, if a Canadian manufacturer wants to import fabric into this country to have that same garment sewn by Canadian employees, we have to pay between 12 and 16 per cent duty on the fabric alone.

There are many businessmen around this table. That does not make sense. On an annual basis, our industry pays over \$110 million in duties on raw materials. Peerless Clothing is beginning to import programs we would never have considered two years ago. The government has sent us a message: Let us import the finished garment from Bangladesh instead of importing the fabric tariff free and making it here with Canadian employees, which is what we would like.

In addition, on January 1, 2005, all remaining quotas on imported apparel will be removed in accordance with Canada's WTO commitments. The result is that countries such as the People's Republic of China will no longer face limits on the volume of garments they can export to Canada. We expect a sharp and significant increase in imports of apparel from the PRC and many other countries that are restrained by quotas at the moment.

Extension of the LDCT and GPT tariffs cannot be done without making significant changes to other policies. I will focus on one simple and straightforward measure that the federation urges the committee to recommend to the government for immediate implementation: the immediate elimination of duties on fabric inputs used by the Canadian apparel industry to manufacture apparel in Canada with Canadian employees.

Le Canada a également levé les quotas relativement aux vêtements fabriqués dans ces pays. Ces deux mesures ont eu des effets immédiats et importants. Les importations de vêtements en provenance des principaux pays les moins développés ont augmenté rapidement en 2003. Les importations du Cambodge se sont accrues de 328 p. 100 et celles du Bangladesh, de 115 p. 100. Et, comme je l'ai dit, ces mesures ne touchaient que les vêtements. Dans une proportion de 91 p. 100, ces mesures ont frappé l'industrie du vêtement. L'industrie du textile n'est pas représentée ici aujourd'hui; nous sommes tous de l'industrie du vêtement.

Ces mesures ont eu un effet évident sur les fabricants canadiens de vêtements, effet décrit dans un article du *Globe and Mail* du 16 avril dernier, lequel figure également dans notre mémoire à l'annexe IV. Comme les articles l'expliquent, des compagnies ont fermé leurs portes ou ont déplacé soit une partie soit la totalité de leurs activités de production à l'extérieur du Canada au cours de 2003. Ce virage spectaculaire a entraîné la perte de 10 000 emplois dans l'industrie du vêtement.

Ces effets défavorables sont attribuables à des raisons fort simples. En vertu des dispositions relatives au TPMD, les fabricants établis au Bangladesh ou dans un autre pays parmi les moins développés peuvent acheter des tissus en Chine, couper et coudre le vêtement au Bangladesh puis expédier le produit fini au Canada, sans avoir à payer de douanes ou à respecter un quota, comme le sénateur Harb l'a dit. Cependant, si un fabricant canadien veut importer du tissu au Canada pour faire coudre le même vêtement par des employés canadiens, il devra payer des droits de douanes variant de 12 à 16 p. 100, seulement sur le tissu.

Il y a beaucoup d'hommes d'affaires parmi vous. Vous voyez que ce n'est pas logique. Chaque année, notre industrie débourse plus de 110 millions de dollars en droits de douanes sur les matières premières. Peerless Clothing commence à importer des choses qu'on n'aurait jamais envisagées il y a deux ans. Le gouvernement nous a envoyé un message. Il nous a encouragés à importer les vêtements finis du Bangladesh au lieu d'importer en franchise de douanes le tissu pour faire fabriquer ces vêtements ici au Canada, par des employés canadiens, ce que nous souhaiterions.

En outre, le 1^{er} janvier 2005, le Canada supprimera tous les quotas encore en vigueur sur les vêtements importés, conformément aux engagements qu'il a pris devant l'OMC. Par conséquent, des pays comme la Chine pourront exporter librement au Canada, sans être assujettis à des limites de quantités. Nous nous attendons à voir grimper en flèche les importations de vêtements en provenance de la Chine et de beaucoup d'autres pays qui, en ce moment, sont assujettis à des quotas.

Le Canada ne peut prolonger le TPMD et le TPG sans apporter des changements importants à d'autres politiques. Je m'en tiendrai à une mesure simple que la fédération exhorte votre comité de recommander au gouvernement: l'élimination immédiate des droits de douane sur les étoffes utilisées par l'industrie canadienne du vêtement pour faire confectionner ces produits au Canada par des employés canadiens.

The reason we stress the issue of tariffs on raw materials is very simple. The single most important determinant of a garment's fashionability and market acceptance is the fabric from which it is made. The cost of the fabric can represent 50 per cent to 75 per cent of total input costs of an apparel manufacturer. The elimination of duties on imported fabrics allows Canadian apparel producers to be competitive domestically and in export markets.

Finally, the benefits of lower import duties are clear. Where duties have been eliminated, Canadian companies have taken full advantage of these opportunities and expanded production, employment and exports.

Wearing my other hat, I can give you the best example of that. There are 3,000 employees on Boulevard Pie IX in Montreal. Ninety per cent of our production goes to the United States, capturing a large share of the men's tailored clothing market, the toughest market in the world.

Tariff relief is also easy to implement. No legislation or regulatory amendment is needed to implement reductions in duties. At any time, the Minister of Finance can amend customs tariffs as appropriate. Just as the government took decisive action to reduce duties on LDCT imports in 2003, it can do the same for this industry now.

The tariff relief given to apparel imports from least developed countries amounted to approximately \$100 million in 2003. That amount is roughly equal to that which we pay every year as an industry — \$110 million on raw materials.

Domestic production of textiles used by the apparel industry is rapidly diminishing or non-existent in many cases. Many Canadian apparel manufacturers cannot source their fabric and other raw materials domestically. The high level of imported raw materials used by our industry demonstrates this. We are not asking for a handout; we are not asking for a subsidy. The Canadian apparel industry is simply asking the Canadian government to stop taxing the industry on the raw materials it needs.

We do note that the Canadian government has taken some action over the years in relation to tariffs on inputs. There is a process before the Canadian International Trade Tribunal whereby an apparel manufacturer can apply for duty relief on individual fabrics, one at a time. As you can imagine, the process is slow, cumbersome and costly, and we are in the fashion business.

To give you an example, we made an application in November of 2002. We had a hearing in November 2003 and received a judgment on February 11, 2004. Four ministers have to sign off on it and that has not been done as of today. If it

La raison pour laquelle nous insistons sur l'importance d'exempter de droits de douane les matières premières est très simple. L'étoffe de vêtements est le principal facteur qui détermine si un vêtement est à la mode et s'il sera accepté par le consommateur. Le coût de l'étoffe peut représenter de 50 à 75 p. 100 du coût des facteurs de production pour un fabricant de vêtements. L'élimination des droits de douane sur les étoffes qu'ils importent permet aux producteurs canadiens de vêtements de soutenir la concurrence sur le marché canadien et sur les marchés d'exportation.

Enfin, les avantages qu'entraînerait l'abaissement des droits de douane sont évidents. Là où ils ont été éliminés, les entreprises canadiennes en ont pleinement profité pour l'expansion de leur production, de leurs effectifs et de leurs exportations.

À titre non plus de représentant de la Fédération mais de chef d'entreprise, je peux vous en donner le meilleur exemple. Notre usine sur le boulevard Pie IX à Montréal compte 3 000 employés. Nous exportons 90 p. 100 de notre production aux États-Unis, et accapérons une grande partie du marché des vêtements pour hommes, l'un des plus féroces au monde.

Par ailleurs, la réduction des tarifs est facile à mettre en oeuvre. Il n'est pas nécessaire de modifier une loi ou un règlement pour réduire les droits de douane. Le ministre des Finances peut modifier les tarifs douaniers en tout temps. Le gouvernement a pris des mesures décisives pour réduire les droits de douane sur les importations en provenance des pays les moins développés en 2003; il peut faire de même pour notre industrie maintenant.

Les allègements tarifaires accordés aux pays les moins développés en ce qui concerne les importations de vêtements se sont élevés à quelque 100 millions de dollars en 2003. Cela équivaut à peu près à ce que notre industrie paie chaque année en matières premières, c'est-à-dire 110 millions de dollars.

La production intérieure des textiles utilisés par l'industrie du vêtement diminue rapidement ou est même inexistante dans beaucoup de cas. Beaucoup de fabricants de vêtements canadiens ne peuvent pas s'approvisionner en étoffe et en autres matières premières au Canada. La forte proportion de matières premières importées par notre industrie en témoigne. Nous ne demandons pas d'aide financière ni de subventions. L'industrie canadienne du vêtement demande simplement au gouvernement canadien de cesser de taxer les matières premières dont l'industrie a besoin.

Nous tenons à signaler que le gouvernement canadien a pris certaines mesures au fil des ans pour réduire les tarifs sur les intrants. Il existe un mécanisme qui permet aux fabricants de vêtements de s'adresser au Tribunal canadien du commerce extérieur pour obtenir un allègement tarifaire sur une étoffe, au cas par cas. Comme vous pouvez l'imaginer, le processus est lent, lourd et coûteux, alors que nous travaillons dans le domaine de la mode.

Je vais vous donner un exemple pour illustrer le problème. Nous avons fait une demande en novembre 2002. L'audience a eu lieu en novembre 2003 et le jugement a été rendu le 11 février 2004. Quatre ministres doivent approuver le

was done today, I am not yet aware of it. You cannot conduct business this way, as the businessmen around this table understand.

Minister Robillard has announced that there will be a duty relief program of \$9 million a year. That represents less than 10 per cent of our total tariffs of \$110 million. We cannot live that way domestically. We are not for asking tariff barriers, only for tariff relief on our inputs so that we can survive.

In summary, the committee should urge the government to make the necessary industrial policy adjustments needed to allow the apparel industry to prosper in conjunction with the renewal of the GPT and LDCT tariffs. At the crux of the issue, the committee should recommend, as did the House of Commons Finance Committee, that import duties be eliminated on inputs used by Canadian apparel manufacturers to manufacture apparel in Canada. In the event that the committee believes that across-the-board relief raises questions, the committee should still recommend across-the-board tariff relief on inputs as the long-term objective and that immediate interim relief should be given in the amount of \$27 million per year — not multiplied over three years. Even at this level, it would represent only one-quarter of what we pay. It is plain and simple and this is what we require.

In conclusion, in my *Financial Post* opinion piece, I said, and Mr. Bob Silver, of Western Glove Works in Winnipeg, also said, that the Canadian apparel industry produces more than just garments; it produces people. The industry's ability to do so into the future will depend on the actions of the government and on the positive advice and recommendations of everyone around this table. Thank you.

The Deputy Chairman: Thank you for that powerful presentation.

Mr. Rotchin, please proceed.

[Translation]

Mr. Randy Rotchin, President, A & R Dress Company Inc.: I would like to thank members of the committee for having invited me to speak today.

[English]

I am president of A & R Dress Company Inc. Founded in 1947 and based in Montreal, A&R has grown into one of the leading suppliers of private-label women's clothing in Canada. I am proud to say that we have won numerous awards for superior design and quality by most of Canada's major department and chain stores. I serve on the Board of Directors of the Apparel Manufacturers Institute of Quebec. I am also a member of the Canadian Apparel Federation's Tariff Preference Level Committee. I am part of an ad hoc group of about 140 apparel

règlement, ce qui n'a pas encore été fait au moment où nous nous parlons. Du moins, si c'est fait, je ne suis pas au courant. On ne peut pas faire des affaires de cette façon, ce que les gens d'affaires qui sont membres de ce comité comprendront sans peine.

La ministre Robillard a annoncé la création d'un programme d'allègements tarifaires d'une valeur de 9 millions de dollars par année. Cela représente moins de 10 p. 100 de nos frais de douane qui totalisent 110 millions de dollars. La situation est intenable au Canada. Nous ne demandons pas la mise en place de barrières tarifaires, seulement des allègements tarifaires sur nos facteurs de production, de manière à ce que nous puissions survivre.

En un mot, votre comité devrait presser le gouvernement d'apporter les modifications nécessaires à sa politique industrielle pour permettre à l'industrie du vêtement de prospérer après le renouvellement du TPG et du TPMD. Pour s'attaquer au cœur du problème, votre comité devrait recommander, à l'instar du Comité des finances de la Chambre des communes, l'élimination des droits de douane sur les facteurs de production importés par les fabricants de vêtements canadiens pour confectionner leurs produits au Canada. Si le comité estime que des allègements généraux risquent de soulever des questions, il devrait quand même recommander que l'on vise à long terme la mise en place d'allègements tarifaires d'application générale et que, dans l'immédiat, on accorde un allègement totalisant 27 millions de dollars par année pendant trois ans. Cela ne représenterait que le quart de ce que nous payons en droits de douane. C'est une solution claire et simple au problème, et c'est ce que nous demandons.

En guise de conclusion, je vais reprendre ce que j'ai écrit dans mon article d'opinion paru dans le *Financial Post*, et que M. Bob Silver, de la société Western Glove Works de Winnipeg, a réitéré: L'industrie canadienne du vêtement ne s'occupe pas seulement de vêtements, mais aussi de personnes. Sa capacité de le faire à l'avenir dépendra des décisions du gouvernement et de l'avis et des recommandations judicieux de tous les membres de votre comité. Je vous remercie.

Le vice-président: Merci de cet exposé fort éloquent.

Monsieur Rotchin, vous avez la parole.

[Français]

M. Randy Rotchin, président, A & R Dress Company inc.: J'aimerais remercier les membres du comité de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui.

[Traduction]

Je suis président de A & R Dress Company Inc. La compagnie A & R, qui a vu le jour en 1947 et est basée à Montréal, est devenue l'un des principaux fournisseurs de vêtements féminins sous l'étiquette privée au Canada. Je suis fier de dire que A & R a remporté de nombreux prix de la part des principaux magasins à rayons et à succursales multiples du Canada pour la supériorité de son design et la qualité de ses produits. Je siège au conseil d'administration de l'Institut des manufacturiers du vêtement du Québec et je suis aussi membre du Comité sur le tarif de

companies where beneficiaries of certain remission orders are scheduled to be terminated nine months from now. If it pleases the committee, I should indicate that I am joined by two distinguished men from John Forsyth Shirt Company in Toronto, Mr. Wendell Wilkinson, Vice-president of Operations, and Mr. Oliver Morante, Executive Vice-president, and Mr. Jack Lenet, Consultant, Milgram & Company Ltd., which is one of the oldest and largest customs brokerage houses in Canada and which represents about 30 remission holders.

On March 9 of this year, I had the honour to speak to the House of Commons Finance Committee on the subject of Bill C-21. During my testimony, I expressed support for the bill that proposes a ten-year extension of duty-free and quota-free access to the Canadian market for least developed countries. I also expressed concern that as tariff relief is extended to our competitors abroad, the situation for companies that choose to produce apparel domestically will become dire when \$32 million of existing tariff relief in the form of duty remission is taken from us at the end of this year. Following my testimony and that of my colleagues who join me here today, the Commons Finance Committee submitted a unanimous, bipartisan report recommending the immediate extension of the current remission programs beyond December 31, 2004. It is my hope that this body will support the domestic apparel industry by endorsing the Commons committee recommendation.

Historically, most remission orders were introduced during the first Canada-U.S. free trade agreement, largely as compensation for extremely stringent rules of origin, which restricted effective market access into the US by Canadian apparel manufacturers. At that time, apparel manufacturers were instructed by the Department of Finance to seek solutions on a subsector-by-subsector basis and, whenever possible, to also seek the support of Canadian textile mills. Some manufacturing subsectors such as the domestic producers of pants were unable to achieve such support and were, therefore, excluded from securing remission by the Department of Finance.

Remission specifically targets the manufacturing-importer, an entity that retains design, marketing and some domestic production control in Canada while complementing these activities and products with off-shore production. All apparel stakeholders, including the Department of Finance, Industry Canada and the Department of Foreign Affairs and International Trade, currently agree that manufacturing-importers represent one of the most important and vital subsectors in today's trading environment.

The Deputy Chairman: I am sorry to interrupt, but we must return to the Chamber for a vote. We will continue when we return.

The committee suspended.

préférence de la Fédération canadienne du vêtement. Je fais également partie d'un comité spécial regroupant 140 entreprises du vêtement bénéficiaires de divers décrets de remise qui doivent prendre fin dans environ neuf mois. Permettez-moi de présenter les deux cadres distingués de la société John Forsyth Shirt Company de Toronto, M. Wendell Wilkinson, vice-président des Opérations, et M. Oliver Morante, vice-président exécutif. Je suis également accompagné de M. Jack Lenet, expert-conseil chez Milgram & Company Ltd., qui est l'une des plus importantes et des plus anciennes firmes de courtage au Canada, laquelle représente environ 30 titulaires de remises.

Le 9 mars dernier, j'ai eu l'honneur de parler devant le Comité des finances de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-21. Dans mon témoignage, j'ai appuyé le projet de loi qui propose de prolonger de 10 ans l'accès au marché canadien en franchise de droits et hors quota pour les pays les moins développés. J'ai aussi dit que je craignais que, alors que nos concurrents à l'étranger bénéficient du dégrèvement tarifaire, les fabricants de vêtements canadiens souffrent énormément du fait qu'on leur enlèvera des allègements tarifaires (sous forme de remise des droits de douane) à hauteur de 32 millions de dollars, d'ici la fin de l'année. À la suite de mon témoignage (et celui de mes collègues qui m'accompagnent ici aujourd'hui), le Comité des finances de la Chambre des communes a soumis un rapport bipartite unanime recommandant la prolongation immédiate des programmes d'exonération après le 31 décembre 2004. J'espère que votre comité appuiera l'industrie nationale du vêtement en se prononçant en faveur des recommandations de la Chambre des communes.

Pour faire un peu d'histoire, la plupart des décrets de remise ont été introduits dans la foulée du premier accord de libre-échange canado-américain. Dans une grande mesure, cela venait compenser les règles d'origine extrêmement rigoureuses qui limitaient l'accès efficace au marché américain des fabricants de vêtements canadiens. À l'époque, le ministère des Finances avait incité les fabricants de vêtements à négocier des solutions sous-secteur par sous-secteur et, chaque fois que possible, à obtenir l'appui des usines de textile canadiennes. Certains sous-secteurs, comme le producteur national de pantalons, n'ont pas été en mesure de recueillir cet appui et, par conséquent, n'ont pas pu obtenir de remise de la part du ministère des Finances.

La remise vise expressément le «fabricant-importateur», c'est-à-dire une entité qui exerce un contrôle sur le design et la commercialisation au Canada, et dont la production à l'échelle nationale est complétée par une production à l'étranger. Tous les intervenants du domaine du vêtement, y compris le ministère des Finances, Industrie Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, conviennent que les «fabricants-importateurs» représentent l'un des sous-secteurs les plus importants et les plus dynamiques de l'environnement commercial actuel.

Le vice-président: Je m'excuse de vous interrompre, mais nous devons nous rendre à la Chambre des communes pour un vote. Nous reprendrons la réunion quand nous reviendrons.

Le comité suspend ses travaux.

The sitting was resumed.

Senator Wilfred P. Moore (*Acting Chairman*) in the Chair.

The Acting Chairman: Please continue, Mr. Rotchin.

Mr. Rotchin: Thank you, Mr. Chairman.

Moreover, all apparel stakeholders also agree that the manufacturing-importer is one of the subsectors most likely to maintain employment in Canada. The role and benefits of remission orders are well documented and well understood.

As I mentioned earlier, remission orders provide approximately \$32 million of tariff relief to the Canadian apparel sector annually. More importantly, remission orders provide an incentive to continue investing in Canadian talent and experience.

Requests to have remission orders extended have been granted in the past, along with a promise to recommend more substantial adjustment measures by January 1, 2000. This deadline came and went without any such recommendations or action.

There is currently an unwillingness to extend the remission orders that does not take into account the materially altered conditions in the sector, such as the extremely permissive rules of origin under Canada's LDCT program. Exports from Bangladesh have increased by 120 per cent so far this year and are expected to increase by over 200 per cent by year's end. According to the Minister of State for Finance, Canada's LDCT program has given approximately \$273 million worth of duty relief to our competitors in least developed countries.

The effect of this situation on a company such as A & R Dress is that while we pay 16 per cent duties on raw material inputs, which will be transformed into finished garments by Canadian workers, the same finished garments made from the same raw materials enter Canada from LDCT-beneficiary countries duty-free and quota-free. The elimination of the remission program will cause A&R's duty costs to rise by 25 per cent overnight. This will result in an exponential increase in the disparity between our prices and those of our LDC competitors. In short, my company is about to experience the perfect storm — the elimination of a vital tariff relief program for A & R and the extension of quota-free and, in many cases, duty-free market access for our competitors.

There is wide agreement among stakeholders that the apparel sector as a whole requires a range of adjustment mechanisms immediately. This is due to the huge variety of needs and interests within the apparel sector. It has been stated that there is not one apparel sector but 15 or so specialized subsectors. The apparel

La séance reprend.

Le sénateur Wilfred P. Moore (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant: Veuillez poursuivre, monsieur Rotchin.

M. Rotchin: Merci, monsieur le président.

De plus, tous les groupes intéressés dans l'industrie du vêtement reconnaissent que les fabricants-importateurs sont l'un des sous-secteurs les plus susceptibles de garantir des emplois au Canada. Le rôle et les avantages des décrets de remise sont bien connus et bien compris.

Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, les décrets de remise offrent annuellement des allègements tarifaires d'une valeur d'environ 32 millions de dollars au secteur du vêtement du Canada. Qui plus est, les décrets de remise représentent un incitatif à continuer d'investir dans le talent et l'expérience d'acteurs canadiens.

Il est déjà arrivé que l'on accorde une prolongation des décrets de remise dans le passé avec une promesse de recommandation de mesures d'ajustement plus importantes avant le 1^{er} janvier 2000. Nous avons dépassé cette échéance et n'avons pas vu de recommandation ni d'action.

Pour l'heure, cependant, on refuse de prolonger les décrets de remise, ce qui ne tient pas compte du fait que les conditions matérielles ont changé dans le secteur, notamment pour ce qui est des règles d'origine extrêmement laxistes appliquées dans le cadre du programme canadien visant les pays les moins développés. Ainsi, les exportations en provenance du Bangladesh ont connu une hausse de 120 p. 100 depuis le début de l'année en cours, et on s'attend à ce qu'elles augmentent de plus de 200 p. 100 d'ici la fin de l'année. Selon le ministre d'État aux Finances, l'application du TPMD a fait bénéficier à nos concurrents de ces pays d'une franchise de droits sur les exportations de vêtements d'une valeur approximative de 273 millions de dollars.

En raison de cette situation, une entreprise comme A & R Dress doit payer des droits de 16 p. 100 sur ses matières premières (qui, incidemment, seront transformées en produits finis par des travailleurs canadiens), alors que les mêmes produits finis (fabriqués à partir des mêmes matières premières) entrent au Canada en provenance de pays bénéficiaires du TPMD en franchise de droits et hors quota. L'élimination du programme de remise aura pour effet du jour au lendemain d'augmenter de 25 p. 100 les droits de douane qu'A & R Dress doit assumer. Cela entraînera une augmentation exponentielle de la disparité entre le prix que nous pouvons exiger par rapport à celui de nos concurrents des pays les moins développés. Bref, mon entreprise est sur le point d'affronter le pire des scénarios: la suppression d'un programme d'allègement tarifaire crucial allié à la prolongation d'un accès à nos marchés hors quota et, dans bien des cas, en franchise de douane, pour nos concurrents.

Tous les intervenants s'entendent pour dire que le secteur du vêtement dans son ensemble exige qu'on y apporte sans délai de nombreux mécanismes d'ajustement. Cela est dû à la très grande diversité des intérêts au sein du secteur du vêtement; on a dit qu'en fait, il n'existe non pas un seul secteur du vêtement, mais

industry produces many diverse commodities such as outerwear, suits, blouses, socks and dresses. It is further subdivided by men's, women's and children's categories, designer brands versus private labels, and is separated by a dizzying range of price points.

The extremely practical and immediately applicable solution of remission extension is also subject to a form of bias and discrimination by policy-makers who find remission to be inconsistent in that it helps some groups within the apparel sector but does not help others. This attitude tends to forget the origins of the subsectoral nature of the remission program as it was introduced by the Department of Finance. This negative policy response also tends to treat the apparel sector as a unified entity and not the 15 subsectors that manufacture apparel, just as outlined and explained. In other words, any potential trade tariff remedies will be subsectoral in their effect.

Current tariff policy recognizes the subsectoral nature of the apparel industry. Certain imported fabrics, for example, enter Canada duty-free if they are used in men's suits but are dutiable if they are used in women's suits. Should not common sense dictate that if a domestic source of fabric is not available for the production of men's suits, then it is also not available for the production of women's suits?

Finally, the policy community has failed to propose an alternative, or generic tariff remedy, that will impact on all parties equally. They have not proposed any comprehensive solutions that could be in place by the end of 2004 to help manufacturers prepare for quota elimination. Most importantly, if and when such a solution is proposed, \$32 million of existing benefits will have to be "netted out" in light of the scheduled elimination of remission orders. This means that Minister Robillard's recently announced three-year \$27-million program for the apparel industry will result in a net loss of nearly \$300 million in existing tariff relief benefits over the course of the 10-year LDCT program.

The Remission Extension Coalition is not opposed to any solutions that may help anyone compete in today's environment. I would like to emphasize that we have a valid and reasonable solution in place; it simply has to be extended immediately. We cannot afford to wait. Time is of the essence. Procurement and employment decisions for next year are being made today.

une quinzaine de secteurs spécialisés. L'industrie du vêtement fabrique de très nombreux produits variés tels les vêtements d'extérieur, les complets, les blouses, les bas et les robes. Elle se divise également en fonction des vêtements pour hommes, pour dames et pour enfants, des vêtements de couturier et des marques de distributeur, et se distingue par une variété étourdissante de barèmes de prix.

Le prolongement de la remise, qui est une solution extrêmement pratique et immédiatement applicable, fait également l'objet de partis pris et de discrimination de la part des décideurs politiques qui estiment que les remises manquent de cohérence en ce sens qu'elles aident certains groupes du secteur du vêtement, mais pas d'autres. Cette attitude fait fi de la nature subsectorielle originale du programme de remise tel qu'il a été lancé par le ministère des Finances lui-même. Cette réaction négative au plan politique fait que l'on a tendance à traiter le secteur du vêtement comme une entité unifiée et non comme quinze sous-secteurs participant à la fabrication de vêtements, comme je viens juste de le souligner et de l'expliquer. Autrement dit, tout recours commercial et tarifaire potentiel aura des incidences de nature subsectorielle.

L'actuelle politique tarifaire reconnaît le caractère subsectoriel de l'industrie du vêtement. Par exemple, certains tissus importés entrent au Canada en franchise de douane s'ils servent à la fabrication de complets pour hommes, mais demeurent assujettis à des droits s'ils servent à la fabrication de tailleurs pour femmes. Est-ce que cela ne relève pas du simple bon sens que, s'il n'existe pas de source d'approvisionnement en tissus au Canada pour la production de costumes pour hommes, alors il n'en existe pas plus pour la confection de tailleurs pour dames?

Enfin, les décideurs stratégiques n'ont pas réussi à proposer une solution de rechange ou un recours tarifaire générique dont l'incidence se ferait sentir sur toutes les parties également. Ils ne sont pas parvenus non plus à proposer une solution complète que l'on pourrait appliquer d'ici la fin de 2004 pour aider les manufacturiers à se préparer à l'élimination des quotas. Plus important encore, en supposant qu'une telle solution soit proposée, l'industrie devra soustraire de ses bénéfices une perte de 32 millions de dollars attribuable à la disparition prévue des décrets de remise. Cela signifie que le programme de trois ans de 27 millions de dollars prévu pour l'industrie du vêtement, annoncé récemment par la ministre Robillard, se traduira par une perte nette de près de 300 millions de dollars au chapitre des allègements tarifaires pendant les dix ans que durera l'application du TPMD.

La Coalition en faveur du prolongement des décrets de remise ne s'oppose à aucune solution susceptible d'aider quiconque à soutenir la concurrence dans l'environnement d'aujourd'hui. Toutefois, j'aimerais insister sur le fait que nous avons une solution valable et raisonnable qui est déjà en place: il suffit simplement de la prolonger immédiatement. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre, car le temps presse. Les décisions en matière d'achat et d'emploi pour l'année prochaine sont prises aujourd'hui.

We cannot understand how the government can give duty- and, in some cases, quota-free entry of goods into Canada from one hand and then take away an existing form of adjustment that helps Canadian manufacturers with the other hand. Therefore, we respectfully request your endorsement of the Commons Finance Committee's recommendation to have remission orders extended.

[Translation]

Mr. Paul Ostrov, Chief Executive Officer, COMO Diffusion Inc.: It is an honour for me to appear before you this afternoon.

[English]

I am honoured to have this opportunity to stand before this esteemed group of Canadians who unselfishly give of themselves for the benefit of Canadians. I am here to represent our industry and to explain the unique way in which companies such as ours have found magical ways to combine domestic manufacturing and Canadian talent with imports to compete on the world stage of apparel manufacturing.

Specifically, I am here to explain the need for the continuation of the duty remission program, which has been in place since the late 1980s and works. It works in various formats of our industry to offset many uncontrollable factors. Factors such as the oncoming elimination of quota at the end of this year and tariff leave to LDCT countries, will affect our ability to succeed. We support that relief. We simply want to ensure that while this relief is being provided, that that which was available to us over the past 15 years is not taken away. My message to senators, who are an important part of our government leadership, is to do the right thing and recommend the continuation of the indirect support to our industry through a remission format.

It is important to give you a better understanding of the running of a world-class apparel company, which survives by combining Canadian manufacturing and talent with importation to successfully penetrate the world stage. The antiquated image of women working on sewing machines row-upon-row is etched in the minds of many. Our industry has become much more than this ancient graphic image. Product is still critical, however, it is clearly insufficient as a means to grow and prosper to achieve global distribution.

I am proud to tell you we have achieved global distribution. I can show you a variety of products that we have produced in Victoriaville and Montreal regions over the past four or five months for JC Penney, Coles and Mervyn's. These shirts are for Continental Airlines and American Airlines. Everything is produced in Canada. I assure you that we could have produced each and every garment in Bangladesh.

Nous avons du mal à comprendre comment le gouvernement peut, d'une part permettre l'entrée de marchandises au Canada en franchise de douane et hors-quota et, d'autre part, faire disparaître le mécanisme actuel d'ajustement qui permet aux manufacturiers canadiens de s'en sortir. Nous réclamons donc respectueusement votre appui à la recommandation du Comité des finances de la Chambre des communes, concernant la prolongation des décrets de remise.

[Français]

M. Paul Ostrov, président-directeur général, COMO Diffusion inc.: C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous cet après-midi.

[Traduction]

C'est un honneur pour moi que de pouvoir comparaître devant un groupe de Canadiens aussi honorables qui donnent d'eux-mêmes sans compter dans l'intérêt de leurs concitoyens. Je suis ici pour représenter notre industrie et vous expliquer la façon inédite dont les entreprises comme la nôtre ont réussi, en produisant au Canada avec des talents canadiens et en important, à être concurrentiel dans le marché international de la confection et de la distribution de vêtements.

Plus précisément, je suis ici pour vous expliquer pourquoi il faut continuer de subventionner les droits spéciaux dont notre industrie bénéficie sous diverses formes depuis la fin des années 80 et qui visent à compenser de nombreux facteurs incontrôlables, tels l'élimination des quotas et l'allègement tarifaire octroyé aux pays les moins développés, qui compromettent nos chances de réussite. Nous appuyons cet allègement, mais nous voulons simplement nous assurer qu'on ne nous enlèvera pas l'aide dont nous jouissons depuis 15 ans. Vous contribuez beaucoup à orienter l'action du gouvernement, et j'espère qu'après avoir entendu le message important que je suis venu vous livrer, vous lui recommanderez de continuer d'appuyer indirectement notre industrie au moyen du régime de remises.

J'estime important de vous expliquer plus clairement ce qu'implique la direction d'une entreprise de confection de calibre mondiale qui survit et réussit à pénétrer les marchés mondiaux en alliant la fabrication et le talent canadiens à l'importation. On croit en général que notre industrie repose sur d'innombrables rangées de femmes penchées sur leurs machines à coudre. En fait, ce tableau dépassé, qui est pourtant gravé dans l'esprit de la plupart des gens, est loin de rendre compte de ce qu'elle est vraiment. Les produits jouent encore un rôle crucial, mais ils ne nous permettent absolument pas de croître et de prospérer assez pour devenir un distributeur mondial.

Je suis fier de vous dire que nous avons réussi à distribuer nos produits dans le monde. Je pourrais vous montrer divers produits que nous avons fabriqués à Victoriaville et à Montréal au cours des quatre ou cinq derniers mois pour les sociétés JC Penney, Coles et Mervyn's. Il s'agit de chemises pour Continental Airlines et American Airlines. Tout est fabriqué au Canada. Je vous assure que nous aurions pu produire tous les vêtements confectionnés au Bangladesh.

We understand that the establishment of a world-class reputation based upon integrity and professionalism is the principal ingredient to gain the credibility needed to develop strategic partnerships with major retailers. When I talk about major retailers, I am speaking very proudly about JC Penney with sales of almost \$20 billion a year, Coles, approximately half that size, and the Target Corporation. We have now penetrated Europe with CNA garments.

In a day when computer reports are the only barometer to measure success, our viability is dictated by the major retailers' interpretation of these results, which are black and white. How do we deliver? How do our products sell? How many quality problems exist? Each critical measurement is quantified constantly, and the report cards are constantly on the table.

It becomes a reflection of who are the people. In my case it is at the Como Fred David Group of Companies. We have other distinguished members of our industry, proudly representing their companies as well.

Electronic data interchange, EDI, is the buzzword that drives our operations. It enables companies like ours more than just communicate with major retailers. It is the cornerstone of being a strategic supplier. The sophistication of communication between our customers and us has reached new levels on an ongoing basis. It is expensive and more importantly, it requires many types of talented people to drive and propel the environment. The process requires expertise, education in specific domains, technical knowledge and experience. As a result, companies like ours employ people from every walk of life.

We have specialized computer MIS people. We have trained, educated, and specialized graphic designers to complement our design and pattern-making group. We have trained graduates from trade schools such as Marie Victorin and Lasalle colleges, and from Ryerson University. All of these institutions have bred excellent, talented Canadians to perform all of these specialized tasks. I have compiled for you brochures from all of these educational institutions. These brochures show specialized courses that are breeding wonderful Canadians that companies like ours are employing.

We are compelled to adapt continuously to changes that have initiated by companies such as JC Penny, Sears and Target. We have a group of college graduates directing the flow of information and our product to destinations with rapidity.

The new trend today is traffic management systems, TMS. These systems are another method retailers have used to transfer more costs to the manufacturer. This has placed more financial strain on companies like ours to develop more and more efficiencies. We have accomplished this with people — Canadians. Some are professionally educated and some are not.

Nous comprenons que le meilleur moyen de gagner la crédibilité nécessaire pour créer des partenariats stratégiques avec les gros détaillants est de se tailler une réputation mondiale d'intégrité et de professionnalisme. Parmi ces gros détaillants, je suis fier de citer JC Penney, dont le chiffre d'affaires frôle les 20 milliards de dollars par année, Coles, dont le chiffre d'affaires est deux fois plus petit, et Target Corporation. Nous avons réussi à percer le marché européen avec des vêtements de marque CNA.

À une époque où les rapports statistiques sont l'unique baromètre permettant de mesurer le succès, notre rentabilité est tributaire des gros détaillants et de l'interprétation qu'ils font de ces résultats sans nuance. La façon dont nous livrons nos produits, la facilité avec laquelle ils se vendent, la fréquence des lacunes dans la qualité, chaque critère d'évaluation crucial est constamment quantifié et les notes obtenues font toujours partie de la négociation.

Et tout cela dépend des gens qui travaillent dans l'industrie. Dans mon cas, ce sont les gens de Como Fred Davis Group of Companies. Il y a d'autres membres distingués de notre industrie qui eux aussi, représentent fièrement leurs entreprises.

L'échange de données informatisé, l'EDI, est notre mot d'ordre. Non seulement permet-il à des entreprises comme la nôtre de communiquer avec les gros détaillants, mais c'est également ce qui nous permet d'être un fournisseur stratégique. Nous perfectionnons constamment nos communications avec nos clients. Le processus est coûteux, mais il nous oblige surtout à miser sur des gens talentueux pour soutenir et stimuler l'environnement de l'entreprise. Cela exige un savoir spécialisé, de solides notions dans des domaines spécifiques ainsi que des connaissances et de l'expérience techniques. Voilà pourquoi une entreprise comme la nôtre emploie des gens de tous les horizons.

Nous employons des spécialistes des systèmes informatiques de gestion, ainsi que des concepteurs graphiques formés, instruits et spécialisés qui travaillent en symbiose avec notre équipe de dessin et de conception de patrons. Nous avons formé des diplômés d'écoles de métier, comme le Collège Marie-Victorin et le Collège Lasalle et des diplômés d'universités comme Ryerson. Ces établissements produisent des diplômés de talent qui s'acquittent à la perfection de toutes ces tâches spécialisées. Je vous ai apporté un assortiment de brochures de toutes ces maisons d'enseignement. Ces brochures montrent comment des cours spécialisés préparent des travailleurs tout à fait qualifiés que les entreprises comme la nôtre emploient.

Nous sommes obligés de nous adapter continuellement aux changements apportés par JC Penney, Sears et Target. Nous avons une équipe de diplômés de collèges qui acheminent rapidement l'information et nos produits à leurs destinataires.

Les systèmes de gestion du transport (SGT) sont la nouvelle tendance. Il s'agit d'une autre méthode que les détaillants utilisent pour transférer une plus grande partie de leur coût aux fabricants. Cela a soumis les entreprises comme la nôtre à une plus grande pression financière qui les oblige à trouver de plus en plus de moyens d'accroître leur rendement. Nous y sommes arrivés grâce

People are from every walk of life, but the bottom line is that we employ many, many people to do these tasks and to operate these systems, which are constantly changing.

We are proud of our success. Canadians are in fact competing solidly on the world stage now. We, the Como Fred Davis Group of Companies, are highly regarded as a competent maker and professional business operator as are our competitors in other parts of the industry in Canada. The duty remission program has enabled companies like ours to survive, build, prosper, and cope with an ever-changing environment which world-class retailers present to us every day.

We need every ounce of financial strength possible to be able to compete in this global economy. With quotas coming off at the end of this year, December 31, 2004, the challenges to companies like ours, which combine manufacture manufacturing with importing, will be even greater. There will be a flood of garments coming into the U.S. marketplace like never before.

It is important to understand that companies like ours, which sell in Canada, import goods into Canada and manufacture goods in Canada destined for the United States and Europe, must deal with all of the effects of this. The remedies and effect of providing assistance in the form of the LDCT is admirable. I as a Canadian support it. However, you must understand that we will be compelled to deal with a variety of factors at the end of this year such as that which the industry has never faced before. Many Third World countries will have their products flooding USA at lower cost than prevalent today.

This being said, the major retailers still want to deal with people like us. They want to deal with people with whom they can build a reliable relationship. This is not an overnight process. This is something that our organization has proudly built over a 10- or 15-year period. It is a series of well-planned, well-calculated steps of building the right team of professionals with the right team of soldiers. In Canada we have people at every level, and we need them all to perform all the tasks.

We need the support of the remission program to continue to employ Canadians in all walks of life. If you look at the pictures of our operation, which were distributed to all of you, you will see people in various jobs. You will see shippers, packers and computer technicians. You will see sophisticated college graduates troubling their minds hour a after hour trying to figure out how to get hundreds of thousands of units to the most sophisticated retailer the world has to offer. We have found ways to do this.

While you are providing this support to the least developed countries, do not forget about us Canadians, please. We need this duty remission program. We are making our planning right now for next December, January, and February. Frankly, we do not

à nos employés, des Canadiens dont certains ont fait des études spécialisées et d'autres non. Nos employés ont des antécédents très divers, mais l'essentiel est que nous employons beaucoup de gens qui s'acquittent de toutes ces tâches et qui travaillent avec les nouveaux systèmes, qui changent constamment.

Nous sommes très fiers de notre réussite. Les Canadiens sont désormais de solides concurrents sur les marchés mondiaux. Nous jouissons, chez Como Fred Davis Group of Companies, d'une excellente réputation de créateurs compétents et de gens d'affaires professionnels, tout comme nos concurrents qui oeuvrent dans d'autres parties de l'industrie au Canada. Le régime de remise de droits de douane a permis à des entreprises comme la nôtre de survivre, de croître et de prospérer, et de s'adapter à l'environnement en perpétuelle évolution que les détaillants de calibre mondial représentent pour nous.

Pour être en mesure d'être compétitifs dans l'économie mondiale, nous avons tout simplement besoin de chaque levier financier possible. L'expiration des quotas, à la fin de l'année, le 31 décembre 2004, causera encore plus de difficultés aux entreprises comme la nôtre, qui allient fabrication et importation. Le marché américain sera inondé de vêtements comme jamais jusqu'ici.

Il faut comprendre que des entreprises comme la nôtre, qui vendent au Canada, qui importent des marchandises au Canada et qui fabriquent au Canada des marchandises destinées aux États-Unis et à l'Europe doivent supporter toutes les conséquences de cela. L'assistance que représente le TPMD est admirable. En tant que Canadien, je suis tout à fait d'accord. Toutefois, il faut comprendre que nous allons devoir faire face à tout un éventail de facteurs à la fin de l'année comme notre industrie n'a jamais dû le faire jusqu'ici. Beaucoup de pays en développement vont inonder les États-Unis de leurs produits à des prix inférieurs à ceux qui y sont actuellement pratiqués.

Cela dit, les gros détaillants continuent à vouloir traiter avec des gens comme nous. Ils veulent pouvoir traiter avec des gens avec qui ils ont des rapports fiables. Cela ne se produit pas du jour au lendemain. C'est quelque chose que nous avons fièrement établi sur une période de dix ou quinze ans. C'est une série de mesures bien calculées et bien planifiées qui nous ont permis de nous doter d'une bonne équipe de professionnels, de gens compétents. Au Canada, nous avons du monde à tous les paliers et nous avons besoin d'eux pour effectuer toutes les tâches.

Le programme de remise est essentiel si nous voulons continuer à employer des Canadiens de tous les milieux. Si vous regardez les photos, qui ont été distribuées à tout le monde, vous verrez des gens qui travaillent dans diverses situations. Il y a des expéditeurs, des emballeurs et des techniciens en informatique. Il y a des diplômés d'universités qui se creusent la tête heure après heure à essayer de trouver comment faire parvenir des centaines de milliers d'articles au détaillant le plus exigeant du monde. Nous avons trouvé des moyens d'y parvenir.

Donc, alors que vous cherchez à aider les pays les moins développés, n'oubliez pas les Canadiens, s'il vous plaît. Cette remise de droits est essentielle. Nous sommes en train de planifier les choses pour décembre, janvier et février prochain. Très

know what to do. We do not know what the rules of the game will be. We do not know what our financial environment will look like. That is no way to run a business. You esteemed businessmen and businesswomen who are sitting around this table understand full well that we have the right to know where we are going to stand.

This duty remission program can be extended by just changing one little number — the 2004 December 31 has to be changed to 2011. Give us the next seven years, while quotas are coming off, to be able to withstand the impact so that we can continue companies like ours as a major factor in distribution of apparel products to major retailers all over the world. Thank you very much.

Senator Angus: Gentlemen, I commend you for very lively, comprehensive and interesting presentations. It is nice that the staid old Banking Committee occasionally has a little life and action.

However, I think that you are mistaking us, with all due respect, for a committee of cabinet. I am very confused. Perhaps you can elucidate. I understand on the one hand that you support the bill. We are only here to consider Bill C-21, either to agree on this extension for 10 or not.

I am getting the drift, and I am very edified. You heard my questioning of the minister. I asked him if the stakeholders had been consulted and if anyone had expressed opposition to the bill. The minister said that they had had meetings and discussions with people in the textile industry.

I am from Montreal. I understand your industry and how important it is to the economy — not only of Quebec but also to Canada.

It sounds as though you are saying that you are prepared to support this extension on the one hand, but as a quid pro quo, you want these remission orders addressed and dealt with as described by you people. Do I have it right?

Mr. Ostrov: You are 100 per cent right.

Senator Angus: You make the case well. If I were one of these ministers, I would be absolutely rushing to my pen to sign the remission papers.

Mr. Ostrov: There are the remission orders and there is tariff relief. There are two issues on the table.

Senator Angus: I want to get to it. As we discussed with Minister Paradis, who spoke partly on behalf of Minister Robillard, he alluded to a figure of \$60 million. I think you mentioned \$27 million, Mr. Ostrov.

Mr. Ostrov: Half textile, half apparel.

Senator Angus: Does that address your question?

Mr. Rotchin: No. We do not know what that is yet. It is just a vague promise.

franchement, nous ne savons pas quoi faire. Nous ne savons pas quelles seront les règles du jeu. Nous ne savons pas ce que sera le contexte financier. Ce n'est pas ainsi qu'on peut diriger une entreprise. Vous qui avez brillé en affaires et qui êtes ici, vous savez très bien que nous devrions pouvoir savoir ce qu'il en sera.

Ce programme de remise des droits de douane peut être prolongé tout simplement en changeant un petit chiffre — plutôt que 31 décembre 2004, mettons 2011. Donnez-nous les sept prochaines années, alors que les quotas disparaissent, pour nous préparer à accuser le choc et pour permettre à des entreprises comme la nôtre de rester un facteur important dans la distribution de vêtements aux grands détaillants du monde entier. Merci beaucoup.

Le sénateur Angus: Messieurs, je vous félicite de ces exposés très animés, informés et intéressants. Il est bon qu'il y ait quelquefois un peu d'action et d'animation au Comité des banques.

Toutefois, j'ai l'impression que vous faites erreur et que vous pensez que nous sommes un comité du Cabinet. Je ne comprends pas très bien. Peut-être pouvez-vous m'expliquer. J'ai l'impression que d'un côté vous appuyez le projet de loi. Notre rôle ici est simplement d'examiner le projet de loi C-21, de dire si nous sommes ou non d'accord pour cette prolongation de dix ans.

Je dois dire que je suis assez édifié par ce que j'ai entendu. Vous m'avez entendu interroger le ministre. Je lui ai demandé si les intervenants avaient été consultés et si quiconque avait manifesté quelque opposition au projet de loi. Il m'a répondu qu'il avait eu des rencontres et des discussions avec des représentants du secteur du textile.

Je viens de Montréal. Je comprends votre industrie et l'importance qu'elle revêt pour l'économie — non seulement du Québec mais de l'ensemble du Canada.

J'ai l'impression que vous dites que vous êtes prêt à appuyer cette prolongation mais qu'en contrepartie, vous voulez que l'on fasse quelque chose à propos de ce décret de remise. C'est bien cela?

M. Ostrov: Vous avez cent pour cent raison.

Le sénateur Angus: Vous êtes très convaincant. Si j'étais un de ces ministres, je me précipiterais pour signer ces décrets de remise.

M. Ostrov: Il y a les décrets de remise et il y a l'allègement tarifaire. Ce sont deux choses différentes.

Le sénateur Angus: Je voulais y venir. Comme nous en avons discuté avec le ministre Paradis, qui parlait en partie du nom de la ministre Robillard, il y avait ce chiffre de 60 millions de dollars. Je crois que vous avez parlé vous-même de 27 millions.

M. Ostrov: Une moitié pour le textile, une moitié pour le vêtement.

Le sénateur Angus: Cela répond-il à votre question?

M. Rotchin: Non. Nous ne savons pas ce que c'est. C'est juste une vague promesse.

Mr. Ostrov: Nobody knows.

Senator Angus: Mr. Chairman, as interesting as this is, I do not find this to have anything to do with the bill. The bill is either supported or it is not. If the government, in its wisdom, brought this bill before Parliament because it intends to do other things, that is great. I would love to discuss your industry all night but I do not think this has anything to do with the bill. Am I dreaming?

The Acting Chairman: Technically, you are probably correct but it is a wonderful opportunity to hear from these people. We have done so and they have made their points. I do not think it would have been proper for us to shut that down.

Mr. Lifson: We are asking for exactly what the house Finance Committee did. We are asking for the approval of the bill. In fact, at the first meeting, there was a shock that we were not there to raise up a stink. In reality, it is a global world.

We are asking for a level playing field for our industry. I am sure it is in your power to do exactly what the House Finance Committee did when they approved that input relief on product, textile inputs not made in this country, be given to domestic manufacturers. Then there was the issue on this side of the table about remission orders. The House Finance Committee approved both of these. We are just asking this body to do the same and to push the government.

Senator Angus: Mr. Lifson, I think I got it right.

We have to be a bit logical. Just so we understand it, I am not even in the governing party. I am one of these outcasts. Is it fair for me to conclude that if there were no valid or reasonable hope that you were going to get these two things, that you would be against the bill? I need to know that. I think you are against the bill.

Mr. Lifson: No, let us be fair. We are realistic. We would certainly not stand up and say that we do not want to help the African countries. However, in the last LDCT list, they included countries with infrastructure such as Bangladesh.

We are only asking this body — as we are all Canadians around this table — what do we do? By the way, I do have a hobby that I did not relate; I teach strategy at the McGill MBA program. Tomorrow night is my last class. I told them I would appear here. What would be our strategy? What do I tell the class? Close down my shop and put our 3,000 employees on the street and do everything offshore? No, we want to take our strategic competitive advantage.

Our competitive advantage is, first, innovation and design. Second, we can service the heck out of the customer with the technology, as Mr. Ostrov mentioned before, and we have certain price-value relationships that have to exist. Most important is our proximity to the U.S. market; China

M. Ostrov: Personne ne sait.

Le sénateur Angus: Monsieur le président, tout ceci est très intéressant, mais je ne pense pas que cela ait quoi que ce soit à voir avec le projet de loi. Le projet de loi, soit on l'appuie, soit non. Si le gouvernement, dans sa sagesse, a présenté ce projet de loi au Parlement parce qu'il a l'intention de faire autre chose, parfait. Je serais ravi de pouvoir discuter de votre industrie toute la soirée, mais je ne pense pas que ceci ait quoi que ce soit à voir avec le projet de loi. Est-ce que je rêve?

Le président suppléant: Techniquement parlant, vous avez probablement raison, mais c'est une excellente occasion d'entendre ces gens-là. C'est ce que nous avons fait et ils ont été très clairs. Je ne pense pas qu'il faille interrompre cet échange.

M. Lifson: Nous demandons exactement ce qu'a fait le Comité des finances de la Chambre. Nous demandons que le projet de loi soit adopté. En fait, à la première réunion, tout le monde a été choqué de voir que nous n'étions pas là pour nous y opposer. La réalité est que nous vivons dans une économie mondiale.

Nous demandons simplement que les règles soient égales pour tous. Je suis sûre que vous pouvez faire exactement ce qu'a fait le comité de la Chambre quand il a approuvé l'allégement fiscal sur les intrants, les intrants textiles qui ne sont pas fabriqués dans ce pays, pour les fabricants canadiens. Ensuite, il y avait la question des décrets de remise. Le Comité des finances de la Chambre a approuvé les deux. Nous demandons simplement que vous en fassiez autant afin de faire pression sur le gouvernement.

Le sénateur Angus: Monsieur Lifson, je crois que j'ai compris.

Il faut être un peu logique. Comprenons bien, je ne suis même pas membre du parti au pouvoir. Je suis un exilé. Ai-je raison de conclure que s'il n'y a pas d'espoir valable ou raisonnable que vous obteniez ces deux choses, vous seriez contre le projet de loi? C'est ça qu'il faut que je sache. J'ai l'impression que vous êtes en fait contre.

M. Lifson: Non, soyons justes. Nous sommes réalistes. Nous ne voulons certainement pas dire que nous ne voulons pas aider les pays africains. Toutefois, dans la dernière liste des bénéficiaires du TPMD, on a inclus des pays avec une infrastructure tels que le Bangladesh.

Tout ce que nous vous demandons — étant donné que nous sommes tous Canadiens ici — c'est quoi faire? D'ailleurs, je ne vous l'ai pas dit, mais j'ai une autre passion, j'enseigne la stratégie aux étudiants du programme de MBA de McGill. Je donne demain soir mon dernier cours. Je leur ai dit que je devais comparaître ici. Quelle serait notre stratégie? Qu'est-ce que je dis à la classe? Que je ferme boutique, que je mets nos 3 000 employés à la rue et que je vais m'installer à l'étranger? Non, nous voulons utiliser notre avantage concurrentiel stratégique.

Notre avantage concurrentiel est, tout d'abord, l'innovation et la conception. Deuxièmement, nous pouvons servir extrêmement bien le client avec notre technologie, comme l'a dit M. Ostrov, et nous avons certaines relations de qualité-prix qui doivent exister. Le plus important, c'est notre proximité du

will never beat us on that. Geographically, we will be closer to the United States so transportation expenses are lower.

If you are going to take advantage of it, level the playing field. Do not tell us to bring in your product duty-free from Bangladesh, but if you want to make it — and we are doing it right here, right now in our company — the same fabric that we shipped from China to Bangladesh can come in as a finished trouser, duty-free and if we make that same trouser on Pie IX, we pay duty on the fabric. That is illogical. We are asking this esteemed body of businessmen to go along with the LCDT and the CPT because they are realistic, but level the playing field at the same time.

Senator Angus: Why would you support the preferential tariff? Would it be better to have no tariff on these goods from these countries?

Mr. Rotchin: In terms of the LDCT program, there are no tariffs on goods and there is no particular preference.

Senator Angus: Then it is zero already, if we extend that?

Mr. Rotchin: The minister talked about balance. We are saying that there must be balance between domestic policy and external policy, international trade policy. That is why we are here.

Senator Massicotte: We are both asking how we should deal with this issue. I would like to take this opportunity to educate myself a bit more about your concerns and interests. If nothing else we will be more educated to influence policy at later times.

I think I read in the Montreal newspapers — and please correct me if I am wrong — that your company, in particular, Mr. Lifson, is thinking of moving jobs outside the country because you could not compete relative to the situation. Does that deal specifically with the tariff situation to which you referred?

Mr. Lifson: We are saying that we will not move anything out because we do not want to lose the ability to domestically produce because there is an advantage. We are saying that, we will produce the lower price points — trousers et cetera — offshore so that we do not have to compete with the U.S. This means that we would not replace some of the workers that we lose by attrition.

Senator Massicotte: How many jobs would be that be?

Mr. Lifson: If it continues that way, we are predicting 10 per cent to 20 per cent of our work force, which would be between 300 and 600 within the next year or two.

Senator Massicotte: Should we remove the tariffs?

Mr. Lifson: Then we would maintain the jobs that we have in this country and probably increase them, because the proximity is a distinct advantage.

marché des États-Unis; la Chine ne nous battra jamais à ce sujet. Géographiquement, nous serons toujours plus près des États-Unis, si bien que les coûts de transport sont moins importants.

Si on veut en profiter, il faut les mêmes règles pour tout le monde. Ne nous dites pas de faire venir votre produit exempt de droits du Bangladesh, mais si vous voulez le fabriquer — et c'est ce que nous faisons ici, dans notre entreprise — le même tissu que nous avons envoyé de la Chine au Bangladesh peut arriver sous forme de pantalon fini, exempt de droits, et si nous faisons ce même pantalon sur Pie IX, nous payons un droit sur le tissu. C'est illogique. Nous demandons à ce comité de gens d'affaires d'approuver le TPMD et le TPG parce que nous sommes réalistes, mais à condition d'appliquer les mêmes règles à tous.

Le sénateur Angus: Pourquoi appuieriez-vous le tarif préférentiel? Serait-il mieux qu'il n'y ait pas de tarif sur ces produits venant de ces pays?

Mr. Rotchin: Pour ce qui est du programme de TPMD, il n'y a pas de tarif sur les marchandises et il n'y a pas de préférence particulière.

Le sénateur Angus: C'est donc déjà à zéro, si nous prolongeons cela?

Mr. Rotchin: Le ministre a parlé d'équilibre. Nous disons qu'il doit y avoir un équilibre entre la politique nationale et la politique internationale, la politique de commerce international. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici.

Le sénateur Massicotte: Nous nous demandons tous les deux comment nous devons aborder cette question. Je voudrais profiter de cette occasion pour comprendre un peu mieux quelles sont vos préoccupations et vos intérêts. Au moins, nous serons mieux informés pour influencer sur la politique ultérieurement.

Je crois avoir lu dans les journaux montréalais — et vous me corrigerez si je me trompe — que votre entreprise, en particulier, monsieur Lifson, songe à sortir des emplois du pays parce que vous ne pourriez plus faire face à la concurrence dans cette situation. S'agit-il spécifiquement de la question des tarifs?

Mr. Lifson: Nous disons que nous ne démenagerons rien parce que nous ne voulons pas perdre la capacité de produire au Canada où nous avons un avantage. Nous disons que nous produirons les articles moins coûteux, les pantalons, et cetera, à l'étranger de façon à ne pas avoir à faire face à la concurrence des États-Unis. Cela veut dire que nous ne remplacerons pas certains des travailleurs qui nous quittent.

Le sénateur Massicotte: Combien d'emplois cela représenterait-il?

Mr. Lifson: Si la situation continue, nous prévoyons que cela représente de 10 à 20 p. 100 de nos effectifs, soit entre 300 et 600 personnes au cours des deux prochaines années.

Le sénateur Massicotte: Devrait-on éliminer les tarifs?

Mr. Lifson: Nous pourrions alors maintenir les emplois que nous avons ici et probablement en créer d'autres parce que la proximité nous donne un avantage certain.

Senator Massicotte: If we removed tariffs on imported textiles?

Mr. Lifson: That would level the playing field.

Senator Massicotte: We would not lose those jobs?

Mr. Lifson: Correct. I can give you an example. When we went before the Canadian International Trade Tribunal, CITT, we were able, on soft-wool fabrics, to increase production in that entity itself by more than 50 per cent—that was last year, on soft-wool fabrics. These are products not made in this country. We would rather produce it here. We have the design staff, the innovation, and the technology. It is not easy to produce offshore, but we have to level the playing field. That is what we are asking.

If the playing field is not levelled, we have to protect the back end of our business. If tariffs are removed on inputs, certainly we will maintain the jobs in this country.

Senator Massicotte: Would you still out-source to cheaper countries?

Mr. Lifson: If we have to maintain the price value, we would increase business in the lower price points. We are competing against the rest of the world—not just Canadians—in the United States. We compete in the United States against world markets.

Senator Massicotte: You said that one of your products is business suits that you export to the United States. What percentage of revenues is business suits?

Mr. Lifson: Ninety per cent of production goes to the United States.

Senator Massicotte: What production in business suits?

Mr. Lifson: Business suits represent 60 per cent of business.

Senator Massicotte: Mr. Rotchin said that business suits have an exclusion for tariffs on textiles. If that is the case, you do not suffer.

Mr. Lifson: It is not just business suits. We are very focused. We make one product. We make a business suit and we market it three different ways: as a suit, as a sport coat by itself, or as a single pair of trousers. It is the same product.

Senator Massicotte: There are tariffs on that textile import?

Mr. Lifson: Yes, because they are not made here.

Mr. Rotchin: Mr. Lifson just referred to the CITT decision that gave him extended tariff relief for a particular woollen fabric.

Mr. Lifson: That was for superfine wools.

Mr. Rotchin: That is fine for the end user, being men. However, for women, I do not enjoy that tariff relief.

Le sénateur Massicotte: Si nous supprimons les tarifs sur les textiles importés?

M. Lifson: Cela rendrait la situation plus équitable.

Le sénateur Massicotte: Nous ne perdrons pas ces emplois?

M. Lifson: Non. Je peux vous donner un exemple. Quand nous nous sommes présentés devant le Tribunal canadien du commerce extérieur, le TCCE, nous avons réussi, pour les tissus en laine, à accroître la production de plus de 50 p. 100—c'était l'année dernière, pour les tissus de laine douce. Ce sont des produits qui ne sont pas fabriqués dans ce pays. Nous préférons les produire ici. Nous avons le personnel pour le design, l'innovation et la technologie. Il n'est pas facile de produire à l'étranger, mais il nous faut équilibrer les chances. C'est ce que nous demandons.

Si les règles ne sont pas les mêmes pour tous, il nous faut nous protéger. Si l'on supprime les tarifs sur les intrants, nous conserverons certainement les emplois ici.

Le sénateur Massicotte: Iriez-vous toujours vous approvisionner dans des pays moins chers?

M. Lifson: S'il nous faut maintenir la relation qualité prix, nous développerions notre activité dans les articles à prix abordable. Nous faisons face à la concurrence du reste du monde—pas simplement des Canadiens—aux États-Unis. Aux États-Unis, nous sommes en concurrence contre les marchés du monde entier.

Le sénateur Massicotte: Vous avez dit que parmi vos produits vous avez les complets que vous exportez aux États-Unis. Quel pourcentage de vos recettes vient des complets?

M. Lifson: Quatre-vingt dix pour cent de la production va aux États-Unis.

Le sénateur Massicotte: Quelle est la production de complets?

M. Lifson: Les complets représentent 60 p. 100 de l'activité.

Le sénateur Massicotte: M. Rotchin a dit que les complets bénéficient d'une exemption tarifaire sur les textiles. Si c'est vrai, vous ne souffrez pas.

M. Lifson: Ce n'est pas simplement les complets. Nous sommes très spécialisés. Nous faisons un produit. Nous faisons un complet et nous le mettons en marché de trois façons différentes: comme complet, comme veste ou comme pantalon. C'est le même produit.

Le sénateur Massicotte: Y a-t-il des tarifs sur les importations de textile pour ces produits?

M. Lifson: Oui, parce qu'ils ne sont pas fabriqués ici.

M. Rotchin: M. Lifson vient de faire allusion à la décision du TCCE qui lui a donné un allègement tarifaire prolongé pour un tissu de laine particulier.

M. Lifson: C'était pour des laines super fines.

M. Rotchin: C'est bon pour l'utilisateur, les hommes. Toutefois, pour les femmes, je n'ai pas droit à cet allègement tarifaire.

Senator Massicotte: Your brief says that for business suits, there is no tariff on textile imports. That is not accurate, then.

Mr. Rotchin: That is for women's business suits.

Senator Massicotte: For men's, there are no tariffs.

Mr. Rotchin: It is a particular fabric case. In the case of wool, for example, and that is the way the CITT works. That is the current tariff relief mechanism. You apply on an ad hoc basis. I happen to be in the fashion industry where, every 10 weeks, approximately there is a new season with new items. I do not want to speak for Mr. Lifson, but presumably his goods have some shelf life.

Senator Massicotte: Obviously we are hearing from the apparel industry, and that is who is here. We understand the argument, and it is very strong. I am against tariff in the generic sense.

The textile industry is not here. How many jobs would we be talking about if we removed tariffs on textile imports, and how many jobs would we lose in the textile industry according to their records or studies if we did remove those?

Mr. Bob Kirke, Executive Director, Canadian Apparel Federation: I cannot answer that entirely. The important point is that there are two different industries: the textile industry and the apparel industry. If you look at the total textile industry, a very small portion sells to the apparel industry. I have seen numbers as low as 6,000 jobs in total in terms of the textile industry as relates to apparel. They do not sell to us.

Companies like Peerless have gone before the Canadian International Trade Tribunal, and, as Mr. Lifson mentioned, it is an extremely long process of 15 to 18 months. He asked for fabrics for men's suits only because if he had to defend women's as well, it would have taken two years. You have to ask for a very specific fabric, but almost every application in front of the trade tribunal has succeeded. Those duties have been removed because the fabrics are not made here. That is the reality. We have a vastly consolidated textile industry, and we have an apparel industry that requires diversity in its fabrics, so they are running at cross-purposes.

The real problem is that we continue every year to pay \$110 million in duties on our inputs that are imported. If we could buy it locally, we probably would.

The customs tariff has an historical legacy. We used to produce those fabrics, so there were those tariffs on imports, but we do not produce those fabrics any more in the way that meets the needs of the industry. That is the crux of the issue.

Mr. Lifson: I have a simple recommendation. We have a CITT tribunal where we have to go fabric by fabric. Eliminate all tariffs of all inputs. Put the burden of proof on the reverse. Let textile come back and say, "Do not take it off this because we make it in

Le sénateur Massicotte: Dans votre mémoire, vous dites que pour les complets, il n'y a pas de tarif sur les importations de textile. Ce n'est donc pas exact.

M. Rotchin: C'est pour les tailleurs de dames.

Le sénateur Massicotte: Pour les hommes, il n'y a pas de tarif.

M. Rotchin: Il s'agit d'un cas particulier selon l'étoffe. Dans le cas de la laine, par exemple, et c'est ainsi que fonctionne le TCCE. C'est le mécanisme actuel pour l'allègement tarifaire. On fait des demandes au par cas. Il se trouve que je travaille dans le secteur de la mode où, toutes les dix semaines, environ, il y a une nouvelle saison avec de nouveaux articles. Je ne peux pas parler pour M. Lifton, mais je suppose que ses articles durent un peu plus longtemps.

Le sénateur Massicotte: Évidemment, c'est le secteur des vêtements qui parle et qui est ici. Nous comprenons ce que vous voulez dire et vous êtes très convaincant. Je suis contre les tarifs en général.

Le secteur du textile n'est pas ici. Combien d'emplois perdriions-nous si nous éliminions les tarifs sur les importations de textile; combien d'emplois perdriions-nous dans le secteur du textile, d'après leurs études, si nous supprimions les tarifs?

M. Bob Kirke, directeur administratif, Fédération canadienne du vêtement: Je ne peux répondre complètement. L'important c'est qu'il y a deux secteurs différents: le secteur du textile et le secteur du vêtement. Si vous considérez l'ensemble de l'industrie du textile, la proportion qui vend au secteur du vêtement est très faible. J'ai vu des chiffres aussi bas que 6 000 emplois au total pour l'industrie du textile servent le secteur du vêtement. Ce n'est pas à nous qu'elle vend.

Des entreprises comme Peerless se sont présentées devant le Tribunal canadien du commerce extérieur et, comme le dit M. Lifson, le processus est extrêmement long, cela prend de 15 à 18 mois. Il a demandé un allègement simplement pour les complets d'hommes parce que s'il avait fallu qu'il défende également sa cause pour les tailleurs de dames, il lui aurait fallu deux ans. Il faut présenter une demande pour un tissu en particulier, mais pratiquement chaque fois que l'on présente une telle demande, on obtient satisfaction. Ces droits ont été supprimés parce que les tissus ne sont pas fabriqués ici. C'est cela la réalité. Nous avons une industrie du textile très groupée et une industrie du vêtement qui nécessite des tissus variés si bien qu'elles ne sont pas complémentaires.

Le vrai problème est que nous continuons chaque année à payer 110 millions de dollars de droits sur nos importations. Si nous pouvions acheter localement, nous le ferions probablement.

Le tarif des douanes a une origine historique. Nous produisions ces tissus par le passé et il y avait donc ces tarifs à l'importation; mais nous ne les produisons plus d'une façon qui répond aux besoins de l'industrie. C'est là le cœur du problème.

M. Lifson: J'ai une simple recommandation à faire. Nous avons un Tribunal canadien du commerce extérieur devant lequel nous devons comparaître en ce qui concerne chaque tissu. Éliminez l'ensemble des tarifs de tous les intrants. Inversez le

this country." There is a limit to what they do. A lot of what textile produces is for industrial use. They do not provide a lot for our industry. Why kill what is left of this industry?

Senator Massicotte: How many jobs are in the textile industry?

Mr. Kirke: I think there are about 40 to 45 total, but as I said before, about 6,000 in the companies that supply the apparel industry

Senator Harb: I am interested in the business case. We all know that in 2005 something is going to happen to the quota. As representatives of the industry, or as members of the industry, have you done an impact study to find out what the financial impact will be on your industry in terms of costs or the human element in the form of jobs?

As a policy-maker, I think that would put the fact before us. What you have said is interesting, and you make a very good point. Perhaps we have to apply the rules across the board in a fair and equitable manner. You gave the example of the CITT deciding one way on one item in terms of import duties and differently on another item. Perhaps that is not fair and there should be more consistency. Have you done a business case?

Mr. Lifson: We have done cases with Industry Canada. I am going back to Montreal tonight for a press conference tomorrow morning. Tomorrow we will release the results of a study we recently completed. This study, which was sponsored by AHRC, the Apparel Human Resource Council of Canada, addresses issues in the industry and what is required to train the new leaders in the industry. The future of the industry is training the leaders of tomorrow. We have looked at where we can compete in the value chain and this study will be released at 10:45 tomorrow morning.

Mr. Rotchin: As part of our submission, you also have a copy of a *Business Week* article that predicts 35 million jobs lost worldwide come the quota elimination.

Senator Harb: This is a relative term. They are lost in one area and gained in another. That is not a fair statement.

Mr. Lifson: We can supply to this body, Senator Harb, the studies that have been done.

Senator Harb: That would be useful. It would be effective if we could see the study before we render a decision as to whether we want to endorse the recommendations of the finance committee.

The Chairman: We are getting away from the bill.

fardeau de la preuve. Que ce soit à l'industrie du textile de se présenter et de dire: «N'éliminez pas ce tarif parce que nous le produisons dans ce pays». Il y a une limite à ce qu'ils font. Une grande partie de la production du secteur du textile est destinée à l'utilisation industrielle. Ils ne produisent pas grand-chose pour notre industrie. Pourquoi détruire ce qui reste de cette industrie?

Le sénateur Massicotte: Combien y a-t-il d'emplois dans l'industrie du textile?

M. Kirke: Je crois qu'il y en a en tout environ 40 à 45, mais comme je l'ai déjà dit, il y a environ 6 000 emplois dans les entreprises qui approvisionnent l'industrie du vêtement.

Le sénateur Harb: Je m'intéresse à l'analyse de rentabilité. Nous savons tous qu'en 2005, des modifications seront apportées au quota. En tant que représentants de l'industrie, ou en tant que membres de l'industrie, avez-vous fait une étude pour déterminer quelles seront les répercussions financières sur votre industrie au niveau des coûts ou de l'élément humain, c'est-à-dire les emplois?

En tant que décideur, je crois que cela nous permettrait de connaître les faits. Ce que vous avez dit est intéressant, et vous présentez de très bons arguments. Nous devrions peut-être appliquer les règles de façon générale et d'une manière juste et équitable. Vous avez donné l'exemple du Tribunal canadien du commerce extérieur qui rend un type de décision sur un article pour ce qui est des droits d'importation et qui rend une décision différente à propos d'un autre article. Ce n'est peut-être pas juste et il faudrait peut-être qu'il y ait une meilleure uniformité. Avez-vous fait une analyse de cas.

M. Lifson: Nous en avons fait avec Industrie Canada. Je retourne à Montréal ce soir pour une conférence de presse qui aura lieu demain matin. Demain, nous communiquerons les résultats d'une étude que nous venons de terminer. Cette étude, qui a été réalisée à la demande du Conseil des ressources humaines de l'industrie du vêtement du Canada, porte sur les questions qui intéressent l'industrie et sur les mesures qui s'imposent pour former de nouveaux chefs de file dans l'industrie. L'avenir de l'industrie dépend de la formation des chefs de file de demain. Nous avons examiné où nous pouvons exercer une concurrence dans la chaîne de valeur et les résultats de cette étude seront communiqués à 10 h 45 demain matin.

M. Rotchin: Dans le cadre de notre mémoire, vous avez aussi un exemplaire d'un article de *Business Week* qui prévoit la perte de 35 millions d'emplois partout dans le monde suite à l'élimination des quotas.

Le sénateur Harb: Cela est relatif. On perd des emplois dans un secteur et on en crée dans un autre. Cette affirmation n'est pas juste.

M. Lifson: Nous pouvons fournir au comité, sénateur Harb, les études qui ont été faites.

Le sénateur Harb: Cela serait utile. Il serait bon que nous puissions consulter l'étude avant de décider si nous voulons appuyer les recommandations du Comité des finances.

Le président suppléant: Nous nous éloignons de la teneur du projet de loi.

Senator Harb: Mr. Chair, it is relevant because they are asking an important thing of us. We are extending the term on tariffs on products from developing countries, and they are saying, "If you want to extend it, here is what we want to you do." It is exceptionally important and timely for us to consider this. It is a lot more serious than we think it is. It is imperative for us to take action on this.

I want to ask a final question on the remission issue in terms of the other countries, the European Union or the United States or others. How do we compare? What do they do that we do not do? What should we do so we will be in line with those countries?

Mr. Rotchin: As I understand it, the United States, the EU, and Australia are looking at this matter carefully right now and are coming up with comprehensive adjustment measures. I think we all agree that there must be equitable treatment domestically. Domestic policy has to match external policy.

We have a remission program that provides \$32 million worth of existing benefits annually that is about to disappear, with nothing to replace it. That is the issue.

Mr. Ostrov: Senator Harb, you asked about the United States. The United States has had a strategic issue with regard to what they call "807 operations," where they have been able to move goods that have been cut in the United States into Mexico and into Central America, have them sewn, and bring them back into the United States and use preferential labour. We have not been on a playing field with the Americans since the NAFTA agreement was signed. That is my first point.

My second point is that while we are one voice here, and while we all in one form or another have support for Bill C-21, please understand that the issue with regard to tariff relief on textile imports is completely different issue from the existing duty remission program. The existing duty remission program is just under \$40 million a year. For the next 10 years, that would be \$400 million for our industry. The minister said that the savings on the inputs from Bangladesh and the other lesser developed countries in 2003 alone were \$273 million alone. You have to understand that we are employing Canadians to do all the jobs — distribution, manufacturing on the sewing machines and the cutting tables and marketing. We hire graduates from the universities, the brochures of which you see here. We are a vibrant industry that is trying to survive in a very difficult global situation.

Le sénateur Harb: Monsieur le président, cela est pertinent parce qu'ils sont en train de nous demander une chose importante. Nous sommes en train de prolonger la durée des programmes de tarifs sur les produits provenant de pays en développement, et ils disent: «Si vous voulez prolonger la durée, voici ce que nous voulons que vous fassiez». Il est tout à fait important et opportun que nous nous penchions sur cette question. Elle est beaucoup plus sérieuse que nous ne le pensons. Il faut absolument que nous agissions.

J'aimerais poser une dernière question à propos de la remise de droits en ce qui concerne les autres pays, l'Union européenne, les États-Unis ou d'autres pays. Comment la situation au Canada se compare-t-elle à la situation qui existe dans ces pays? Que font-ils que nous ne faisons pas? Que devrions-nous faire pour nous aligner sur ces autres pays?

M. Rotchin: D'après ce que je crois comprendre, les États-Unis, l'Union européenne et l'Australie sont en train d'examiner cette question très attentivement et de proposer des mesures générales d'adaptation. Je crois que nous convenons tous qu'il faut assurer un traitement équitable à l'échelle nationale. La politique intérieure doit correspondre à la politique extérieure.

Nous avons un programme de remise qui offre à l'heure actuelle des retombées d'une valeur de 32 millions de dollars par année et qui est sur le point de disparaître, sans mécanisme pour le remplacer. C'est là le problème.

M. Ostrov: Sénateur Harb, vous avez posé une question à propos des États-Unis. Les États-Unis ont adopté une stratégie concernant ce qu'ils appellent «807 operations», selon laquelle ils ont réussi à faire coudre au Mexique et en Amérique centrale des produits qui ont été coupés aux États-Unis puis à les ramener aux États-Unis et à utiliser de la main-d'œuvre préférentielle. Depuis la signature de l'ALENA, nous ne sommes plus sur le même pied d'égalité avec les Américains. C'est le premier argument que je faisais valoir.

Le deuxième argument, c'est que même si nous parlons d'une même voix ici, et que même si nous avons tous d'une façon ou d'une autre appuyé le projet de loi C-21, il faut comprendre que la question de l'allègement tarifaire à des importations de textile est tout à fait différente du programme actuel de remise de droit. Le programme actuel de remise de droit représente un peu moins de 40 millions de dollars par année. Au cours des 10 prochaines années, cela représenterait 400 millions de dollars pour notre industrie. Le ministre a indiqué que les économies réalisées sur les intrants provenant du Bangladesh et d'autres pays moins développés en 2003 seulement ont représenté 273 millions de dollars. Il faut comprendre que tous nos emplois sont occupés par des Canadiens — qu'il s'agisse de distribution, de fabrication à l'aide de machines à coudre et de tables de coupe et de commercialisation. Nous engageons des diplômés d'université, comme l'indiquent les brochures que vous voyez ici. Nous représentons une industrie dynamique qui essaie de survivre dans une situation mondiale très difficile.

The House of Commons Finance Committee made two recommendations. They said that there is a crisis in the industry and that the duty remission program has to be extended immediately. We need you to make the same recommendation.

Their second recommendation was to have study on the tariffs on inputs for the apparel manufacturing sector and report the results of that in September. Maybe you could push the report of that study up to June or July.

Please understand that while I empathize with Mr. Lifson and the other members of the apparel manufacturing industry who have their axe to grind, it is important that you understand the urgency of this issue. We need you to recommend a simple Order in Council for an extension from December 31, 2004 to December 31, 2010 or 2011 in order to keep thousands of people at work.

We have to get that message across. We got it across to the House of Commons Finance Committee. You must understand that we cannot wait, that we need a decision today — literally today. There is a lot of work to be done. Please, help Mr. Lifson's group by getting rid of the tariffs on inputs, but you must get this duty remission in place now.

Senator Fitzpatrick: Mr. Ostrov, I am sorry that I missed your presentations, but I did get the flavour as I listened to the questions.

I am a bit confused. Are you saying that when this bill went before the House of Commons Finance Committee they made the recommendation you are requesting now with respect to tariff relief?

Mr. Rotchin: That is correct.

The Acting Chair: I do not believe it was part of the report on the bill. It was a separate report made later.

Mr. Rotchin: I think it is part of our submission. You may have a copy of it. Essentially, they made three recommendations. One was to immediately extend the duty remission programs for another seven years. The second was to look at comprehensive tariff relief measures — which is what everyone is after — to balance the two sides. The third recommendation was a subset of the second, which was to look immediately at these gender equity issues whereby Mr. Lifson gets tariff relief because the fabric for his men's suits is not made in Canada and Mr. Rotchin does not because we make women's apparel.

Senator Fitzpatrick: Did they recommend that at the time they reported bill?

The Acting Chair: It was in a consequent report.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a formulé deux recommandations. Il a dit que l'industrie est en crise et que le programme de remise des droits doit être prolongé immédiatement. Il faut que vous fassiez la même recommandation.

Le comité a également recommandé que l'on étudie les tarifs sur les intrants pour le secteur de la fabrication de vêtements et que l'on en communique les résultats en septembre. Vous pourriez peut-être avancer la publication de cette étude en juin ou juillet.

Même si je sympathise avec M. Lifson et les autres membres de l'industrie de la fabrication du vêtement qui veulent défendre leur propre intérêt, il est important que vous compreniez l'urgence de cette question. Il faut que vous recommandiez un simple décret du conseil autorisant une prolongation du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2010 ou 2011 afin de conserver les emplois de milliers de personnes.

C'est le message que nous devons transmettre. Nous l'avons transmis au Comité des finances de la Chambre des communes. Vous devez comprendre que nous ne pouvons pas attendre, que nous avons besoin d'une décision aujourd'hui — aujourd'hui même. Il y a beaucoup de travail à faire. Je vous en prie, aidez le groupe de M. Lifson à se débarrasser des tarifs sur les intrants, parce qu'il faut que cette remise de droit entre en vigueur dès maintenant.

Le sénateur Fitzpatrick: Monsieur Ostrov, je suis désolé d'avoir manqué vos présentations, mais j'en ai eu un aperçu en écoutant les questions.

Je ne comprends pas très bien. Êtes-vous en train de dire que lorsque le Comité des finances de la Chambre des communes a été saisi de ce projet de loi, il a formulé la recommandation que vous demandez maintenant en ce qui concerne l'allégement tarifaire?

M. Rotchin: C'est exact.

Le président suppléant: Je ne crois pas que cela faisait partie du rapport portant sur le projet de loi. Il s'agit d'un rapport séparé qui a été préparé plus tard.

M. Rotchin: Je crois que cela fait partie de notre mémoire. Vous en avez peut-être un exemplaire. Essentiellement, le comité a formulé trois recommandations. La première était de prolonger immédiatement de sept ans les programmes de remise des droits. La deuxième était d'envisager des mesures générales d'allégement tarifaire — ce que tout le monde réclame — pour équilibrer les deux côtés. La troisième recommandation, qui découlait de la deuxième, était d'étudier sans tarder les questions d'égalité des sexes étant donné que M. Lifson bénéficie d'un allégement tarifaire parce que le tissu utilisé pour ses complets pour hommes n'est pas fabriqué au Canada et que M. Rotchin est privé de cet allégement parce que nous fabriquons des vêtements pour femmes.

Le sénateur Fitzpatrick: Est-ce que le comité a recommandé cela au moment où il a fait rapport du projet de loi?

Le président suppléant: C'était dans un rapport présenté par la suite.

Gentlemen, thank you for being here and for your presentation. It was very informative.

Senator David Tkachuk (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators, to move to clause-by-clause consideration of Bill C-21, an act to amend the Customs Tariff Act?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the bill be reported to the Senate without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried.

The committee adjourned.

Messieurs, nous vous remercions d'avoir été des nôtres et nous vous remercions pour votre présentation. Cette séance a été très instructive.

Le sénateur David Tkachuk (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Vous plaît-il, chers collègues, de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-21, Loi modifiant le tarif des douanes?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Est-il convenu de réserver le titre?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Adopté.

La séance est levée.

US A PANEL:

from the Canadian Apparel Federation:

Elliot Lifson, President, and Vice-Chair of Peerless Clothing Inc.;

Bob Kirke, Executive Director.

from the A & R Dress Company Inc.:

Randy Rotchin, President.

from COMO Diffusion Inc.:

Paul Ostrov, President and CEO.

EN TABLE RONDE:

De la Fédération canadienne du vêtement:

Elliot Lifson, président, et vice-président de Peerless Clothing inc.;

Bob Kirke, directeur administratif.

De A & R Dress Company Inc.:

Randy Rotchin, président.

De COMO Diffusion Inc.:

Paul Ostrov, président-directeur général.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

APPEARING

Wednesday, April 21, 2004

The Honourable Denis Paradis, P.C., M.P., Minister of State
(Financial Institutions).

WITNESSES

Tuesday, April 20, 2004

From the Bank of Canada:

David A. Dodge, Governor;
Paul Jenkins, Senior Deputy governor.

Wednesday, April 21, 2004

From the Office of the Minister of State (Financial Institutions):

Martin Rivard, Policy Advisor.

From the Department of Finance:

Patrick Halley, Senior Economist, International Trade Policy
Division;
Emmy Verdun, Director, International Trade Policy Division.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le mercredi 21 avril 2004

L'honorable Denis Paradis, c.p., député, ministre d'État,
Institutions financières.

TÉMOINS

Le mardi 20 avril 2004

De la Banque du Canada:

David A. Dodge, gouverneur;
Paul Jenkins, premier sous-gouverneur.

Le mercredi 21 avril 2004

Du cabinet du ministre d'État, Institutions financières:

Martin Rivard, conseiller en politiques.

Du ministère des Finances:

Patrick Halley, économiste principal, Division de la politique
commerciale;
Emmy Verdun, directrice, Division de la politique commerciale.

(Suite à la page précédente)





Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable RICHARD H. KROFT

Wednesday, April 28, 2004
Thursday, April 29, 2004

Issue No. 4

First and second meetings on:

Bill C-249, An Act to amend
the Competition Act

WITNESSES
(See back cover)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:

L'honorable RICHARD H. KROFT

Le mercredi 28 avril 2004
Le jeudi 29 avril 2004

Fascicule n° 4

Première et deuxième réunions concernant:

Le projet de loi C-249, Loi modifiant
la Loi sur la concurrence

TÉMOINS
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING,
TRADE AND COMMERCE

The Honourable Richard H. Kroft, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kelleher, P.C.
* Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Rompkey, P.C.)	(or Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, P.C.	Prud'homme, P.C.

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kroft substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*April 22, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES
ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Richard H. Kroft

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kelleher, c.p.
* Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Rompkey, c.p.)	(ou Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, c.p.	Prud'homme, c.p.

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 22 avril 2004*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 1, 2004:

Second reading of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act.

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Day, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 1^{er} avril 2004:

Deuxième lecture du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Day, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, c.p., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2004

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:10 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Kelleher P.C., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme P.C., Tkachuk (11).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Daniel J. Shaw, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 1, 2004, the committee undertook its examination of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act.

WITNESSES:

As individuals:

Robert Russell, Lawyer, Borden Ladner Gervais;

Dany H. Assaf, Lawyer, Ogilvy Renault, Co-Chair of the Firms's Competition and Trade Law Team.

Mr. Russell made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Assaf made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 5:51 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 29, 2004

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:06 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Harb, Hervieux-Payette P.C., Kelleher P.C., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme P.C., Tkachuk (10).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. David J. Shaw, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2004

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Biron, Fitzpatrick, Harb, Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (11).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Daniel J. Shaw, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} avril 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

TÉMOINS:

À titre personnel:

Robert Russell, avocat, Borden Ladner Gervais;

Dany H. Assaf, avocat, Ogilvy Renault, coresponsable de l'équipe Droit de la concurrence et échanges commerciaux du cabinet.

M. Russell fait une déclaration puis répond aux questions des membres du comité.

M. Assaf fait une déclaration puis répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 51, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 29 avril 2004

(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 06, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (10).

Également présents: Mme June Dewetering et M. David J. Shaw, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 1, 2004, the committee continued its examination of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act.

WITNESSES:

As individuals:

Lawrence P. Schwartz, Economist, Past member of the Competition Tribunal;

Peter G.C. Townley, Professor of Economics, Acadia University.

Mr. Schwartz made an opening statement and answered questions from members of the Committee.

Mr. Townley made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 11:41 a.m., the Honourable Senator Tkachuk took the Chair.

At 11:45 a.m., the Honourable Senator Kroft returned to the Chair.

At 12:28 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière suppléante du comité,

Josée Thérien

Acting Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} avril 2004, le comité poursuit son étude du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

TÉMOINS:

À titre personnel:

Lawrence P. Schwartz, économiste, ancien membre du Tribunal de la concurrence;

Peter G.C. Townley, professeur d'économie, Université Acadia.

M. Schwartz présente des remarques préliminaires et répond aux questions des membres du comité.

M. Townley présente des remarques préliminaires et répond aux questions des membres du comité.

À 11 h 41, l'honorable sénateur Tkachuk occupe le fauteuil.

À 11 h 45, l'honorable sénateur Kroft reprend le fauteuil.

À 12 h 28, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-249, to amend the Competition Act, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Our first witness today is Mr. Robert Russell, who is a lawyer with Borden Ladner Gervais. May I ask you, as I often do, whether you are here on behalf of anyone?

Mr. Robert Russell, Lawyer, Borden Ladner Gervais, As an individual: No, I am not. The views I express today do not represent the views of my client or my firm.

The Chairman: Are you retaining any fees?

Mr. Russell: No, I am not.

The Chairman: Do you have an opening statement?

Mr. Russell: I do. I provided some written comments with respect to Bill C-249, but just initial opening words, if I could.

First, I should like to thank the members of the committee for inviting me to speak to Bill C-249. I consider this bill to be a very important bill within the sphere of competition policy and economic policy in Canada.

I should like to give a few opening comments, then answer any questions you may have. I set out on the back of my written comments a short biography, just to give you my background. I have acted on some major competition matters for the Commissioner of Competition. Hence, I have acted as the commissioner's counsel in contested merger cases, and have acted in a number of significant private-sector merger cases for private-sector clients.

I point that out because I will attempt today not to give you any public-sector or private-sector bias. It will simply be my view of Bill C-249 and where it fits into the world of competition policy.

I support Bill C-249 because I believe it accords with Parliament's intent when it enacted the Competition Act in 1986. The main objective was to provide competitive prices and product choices.

I also support Bill C-249 because I believe it is an important step in our efforts to harmonize Canadian competition policy with that of our major trading partners. I do not believe harmonization for harmonization sake is an objective, but harmonization has important ramifications for the Canadian economy.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence, se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Notre premier témoin aujourd'hui est M. Robert Russell, qui est avocat chez Borden Ladner Gervais. Puis-je vous demander, comme je le fais souvent, si vous témoignez au nom de quelqu'un?

M. Robert Russell, avocat, Borden Ladner Gervais, témoignage à titre personnel: Non, les opinions que je vais exprimer aujourd'hui ne sont pas celles de mon client ou de mon cabinet.

Le président: Recevez-vous des honoraires?

M. Russell: Non.

Le président: Avez-vous une déclaration à faire?

M. Russell: Oui. J'ai présenté un mémoire au sujet du projet de loi C-249, mais j'aurais quelques remarques liminaires à faire, si vous le permettez.

J'aimerais d'abord remercier les membres du comité de m'avoir invité à exprimer mon point de vue sur le projet de loi C-249. J'estime que c'est une mesure législative très importante pour la politique sur la concurrence et la politique économique du Canada.

Après mon exposé, je répondrai volontiers aux questions que vous voudrez bien me poser. J'ai annexé à la fin de mon mémoire un bref curriculum vitae, pour vous donner une idée de mes antécédents. J'ai conseillé le commissaire de la concurrence à propos d'importants dossiers sur la concurrence. C'est ainsi que j'ai été son procureur dans des causes de fusions contestées, et j'ai aussi représenté des clients du secteur privé pour un certain nombre de fusions importantes.

Je le souligne parce que je vais essayer aujourd'hui de ne pas prendre parti pour le secteur public ou le secteur privé. Je veux simplement vous donner mon point de vue sur le projet de loi C-249 et indiquer la place qu'il occupe dans la politique sur la concurrence.

J'appuie le projet de loi C-249 parce que je crois qu'il respecte l'intention que le Parlement avait quand il a adopté la Loi sur la concurrence en 1986. Le principal objectif était d'offrir des prix concurrentiels et un choix de produits.

J'approuve aussi le projet de loi C-249 parce que je crois qu'il marque une étape importante dans nos efforts pour harmoniser la politique canadienne de la concurrence avec celle de nos principaux partenaires commerciaux. Je ne crois pas en l'harmonisation pour l'harmonisation, mais l'harmonisation a des répercussions importantes sur l'économie canadienne.

I believe when you strip the issues associated with Bill C-249 from legalese or economic-speak, it becomes a pure matter of public policy, which the members of Parliament must decide. The debate on the role of efficiencies and competition policy went on for 18 years before the legislation was enacted in 1986. The debate over the meaning of the wording in section 96 continued for another 17 years following that enactment, and that is what it is all about today.

Superior Propane did not precipitate an issue. It simply put a nail in the coffin of the debate that had gone on for 35 years. The tribunal and the Federal Court of Appeal finally determined what the statutory wording of section 96 meant. That presents an issue for this committee: In other words, does the wording as now interpreted in section 96 accord with the public policy enshrined in the Competition Act? It is a simple matter of public policy. It is not a debate about whether *Superior Propane* was a good or bad case. You are presented with interpretation by a quasi-judicial body that has interpreted a provision of a statute of Canada which I believe has taken that provision outside of the policy framework we brought into existence in 1986.

If you look at the decisions in *Superior Propane*, one of the curious things I see is a lack of review of Hansard, which would set out the public policy objectives of the statute. I reviewed certain Hansards. If you have my written comments in front of you, you will see that I have set out the Hansard, the excerpts from April 7, 1986, when Mr. Michel Côté, then Minister of Consumer and Corporate Affairs, introduced the bill into Parliament for second reading. He said:

Hon. members of this House are aware that Parliament has tried several times before to enact amendments....

Honourable senators, there is no statute in this country that has had more stops and starts in terms of trying to get amendments to it than the Competition Act, and before it, the Combines Investigation Act. It takes many years of debate and review and attempted amendments before anything ever gets done in this sphere. What we have before us today is not some quick reaction to one case. The debate on efficiencies has been debated more than any other area of competition policy in this country for many decades.

Continuing with the quote:

As the Consumers Association of Canada stated after I tabled this Bill in December: "The new Competition Act promises real progress for consumers and is a major improvement over current legislation.

The purpose of Bill C-91, as stated in the purpose clause in the Bill, is to maintain and encourage competition in Canada....

There are four main objectives set out in the Bill. The first objective is to promote the efficiency and adaptability of the Canadian economy....

Dépouillé du jargon juridique ou économique, le projet de loi C-249 est essentiellement une question de politique publique, sur laquelle les parlementaires doivent se prononcer. Le débat sur le rôle des gains en efficacité et de la politique sur la concurrence durait depuis 18 ans quand on a adopté la loi en 1986. Un autre débat sur le sens du libellé de l'article 96 s'est poursuivi durant les 17 années qui ont suivi l'adoption de la loi, et c'est ce dont il s'agit encore aujourd'hui.

L'affaire *Supérieur Propane* n'a pas précipité les choses; elle a simplement mis fin au débat qui durait depuis 35 ans. Le tribunal et la Cour fédérale d'appel ont finalement déterminé quel était le sens de l'article 96. Le comité doit maintenant se demander si la façon dont l'article 96 est maintenant interprété est conforme à la politique énoncée dans la Loi sur la concurrence. C'est simplement une question de politique publique. Il ne s'agit pas de savoir si l'affaire *Supérieur Propane* était bonne ou mauvaise. L'interprétation qu'un organisme quasi judiciaire a faite d'une disposition d'une loi du Canada dépasse, à mon avis, le cadre stratégique qui a été adopté en 1986.

Il est curieux de constater que les décisions dans l'affaire *Supérieur Propane* ont été rendues sans qu'on n'ait pris la peine de consulter le Hansard où sont énoncés les objectifs de la politique publique de la loi. J'ai justement relu le compte rendu des délibérations du Parlement sur le sujet. Vous verrez que je cite dans mon mémoire un extrait de ce que M. Michel Côté, alors ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, a déclaré le 7 avril 1986 quand il a présenté le projet de loi au Parlement à l'étape de la deuxième lecture. Il avait alors dit:

Les députés savent pertinemment que le Parlement a tenté à maintes reprises [...] de modifier la Loi [...]

Honorables sénateurs, aucune autre loi dans notre pays n'a fait l'objet d'autant de tentatives de modification que la Loi sur la concurrence et, avant elle, la Loi des enquêtes sur les coalitions. Les discussions, les examens, et les propositions de modification s'étirent sur des années avant qu'on arrive à quoi que ce soit dans ce domaine. Le projet de loi à l'étude aujourd'hui n'est pas le résultat d'une réaction impulsive aux conclusions d'une cause. Les gains en efficacité sont l'aspect de la politique sur la concurrence dont on a discuté le plus au Canada, depuis des décennies.

Je continue de vous lire ce que le ministre a dit:

Ainsi que l'affirmait l'Association des consommateurs canadiens lorsque j'ai déposé le projet de loi en décembre, «la nouvelle Loi sur la concurrence est prometteuse pour les consommateurs et améliore grandement la législation actuelle».

Le projet de loi C-91 a pour objet, selon son libellé même, de préserver et de favoriser la concurrence au Canada [...]

La mesure comporte quatre grands objectifs. Le premier est de stimuler l'adaptabilité et l'efficacité de l'économie canadienne [...]

The second objective is to give us a law which permits Canadian companies to compete effectively in world markets....

The third objective...is to ensure that small and medium-sized enterprises have an equitable opportunity to participate in the Canadian economy....

The fourth but not the least objective is to provide consumers with competitive prices and product choices. As such, this objective becomes the common denominator in what we are trying to achieve. This is the ultimate objective of the Bill.

That is the ultimate objective of the Competition Act.

If honourable senators turn the page in the written documents, they will see a quote from *Superior Propane*. What the tribunal is saying in *Superior Propane* is that section 96 means this:

The existence of section 96 signals the importance that Parliament attached to achieving efficiency in the Canadian economy. Indeed, in view of the Tribunal, section 96 makes efficiency the paramount objective....

That is the contest and that is what Bill C-249 is dealing with. Is it the paramount objective of our competition policy to promote efficiency for efficiency's sake, or is it, as was said by the minister at the time, to provide competitive prices and product choices? You have heard a lot in the testimony given before me about total welfare and consumer welfare standards. You are essentially talking here about the very same thing in terms of the emphasis and paramount objectives of the act.

The controversy raged on over the years not only among academics and practitioners, such as myself and others, but also within the tribunal itself. In 1992, Madam Justice Reed, the judicial member of the tribunal, reviewed section 96 and she said that she thought the interpretation of section 96 meant that efficiencies must be passed on to consumers. The initial interpretation by the tribunal was that what Bill C-249 would enshrine was a consumer welfare standard. The debate went on from 1992 until *Superior Propane* —

The Chairman: What was the nature of that comment? Was that *obiter* or part of a decision?

Mr. Russell: That is a matter of debate, whether it was *obiter dictum* or part of the decision. Some practitioners have taken the view that it was *obiter dictum* in the case. In my view, a decision not to apply a defence is not *obiter dictum* in a case. It is a matter of litigators deciding whether, in a case, a decision not to apply a firmative defence is *obiter dictum*. I will not belabour the determination of that issue, but that is what we heard from the tribunal. For a long time, that was the only interpretation we had on section 96 from the Competition Tribunal. Let us wait until we have a final determination of what section 96 means.

Those people who show up and say that Bill C-249 is a knee-jerk reaction by the commissioner of the Competition Tribunal to something that went sour for him are incorrect.

Elle vise ensuite, deuxièmement, à aider les entreprises canadiennes à mieux affronter la concurrence étrangère sur les marchés mondiaux [...]

Si l'on veut préserver et favoriser la concurrence, c'est, troisièmement, afin que nos PME aient une chance honnête de participer à l'économie canadienne [...]

La mesure a pour quatrième objectif, et non le moindre, d'assurer aux consommateurs des prix compétitifs et un choix dans les produits. Cet objectif constitue en fait le dénominateur commun de nos initiatives. Voilà l'objectif ultime de ce projet de loi.

C'est l'objectif ultime de la Loi sur la concurrence.

À la page suivante de mon mémoire, je cite un extrait de la décision rendue par le Tribunal de la concurrence dans l'affaire *Supérieur Propane*. Voici ce que le tribunal a conclu dans cette affaire à propos de l'article 96:

L'existence de l'article 96 révèle l'importance qu'attache le Parlement à l'efficacité dans l'économie canadienne. En effet, de l'avis du Tribunal, l'article 96 place l'efficacité en tête des objectifs [...]

C'est ce qui est contesté et c'est le sujet du projet de loi C-249. L'objectif primordial de notre politique sur la concurrence est-il de promouvoir l'efficacité pour l'efficacité ou, comme l'a dit le ministre à l'époque, d'offrir des prix compétitifs et un choix dans les produits? Beaucoup de témoins que vous avez entendus avant moi ont parlé du bien-être global et du bien-être des consommateurs. On parle essentiellement de la même chose pour ce qui est de la priorité et des grands objectifs de la loi.

La question a provoqué la controverse pendant des années non seulement parmi les universitaires et les juristes, comme moi-même et d'autres, mais aussi au sein même du tribunal. En 1992, d'après l'interprétation que la juge Reed, qui faisait partie du tribunal, a faite de l'article 96, les gains en efficacité devaient être refilés aux consommateurs. La première interprétation faite par le tribunal correspondait donc à ce que le projet de loi C-249 veut établir, à savoir un critère sur le bien-être des consommateurs. Le débat s'est poursuivi de 1992 jusqu'à ce que *Supérieur propane*...

Le président: Quelle était la nature de son commentaire? Était-ce une opinion judiciaire incidente ou faisait-il partie de la décision?

M. Russell: C'est un sujet de débat, s'il s'agit d'une opinion incidente ou que cela fasse partie de la décision. Certains juristes sont d'avis que c'est une opinion personnelle. Selon moi, la décision de ne pas appliquer une défense n'est pas une opinion personnelle. C'est aux plaideurs de déterminer si la décision de ne pas appliquer une défense affirmative est une opinion judiciaire incidente. Je ne vais pas m'attarder là-dessus, mais c'est ce que le tribunal a statué. Ce fut pendant longtemps la seule interprétation de l'article 96 faite par le Tribunal sur la concurrence. Attendons de savoir de façon définitive ce que l'article 96 prévoit.

Ceux qui prétendent que le projet de loi C-249 est la réaction impulsive du commissaire de la concurrence à sa défaite dans cette cause se trompent. Le débat s'éternise parce que la question n'a

This debate was allowed to sit because it was not determined. The benefit of *Superior Propane*, irrespective of your viewpoint on public policy, is that it told us what section 96 means. Bill C-249 sets the standard toward consumer welfare, as opposed to total welfare, analysis. I will take a few minutes to tell you what I think that means.

This debate of total welfare as a standard and consumer welfare has occurred around the world. Every major jurisdiction has had the same debate happening for some time now. The important point is that, after much consideration and much study, Europe issued a green paper that allowed comments for almost two years from many parties. This past February, it issued its guidelines that clearly adopt a consumer welfare standard, such as C-249 would adopt. I have put that information in the back of the written comments. I may, if time permits, speak further to that because it is instructive.

I want to make two points in respect of looking at other jurisdictions. First, it is not because they did it right and we should take their lead; it is none of that for me. Rather, it is because other jurisdictions have taken the time to study this issue, as we have done in Canada, and they have uniformly decided that a consumer welfare standard is proper in competition policy. Second, there is a net benefit to Canada issue if we have a different standard from other nations. If we have total welfare, then we would not be concerned about some of the benefits and some of the efficiencies flowing outside of Canada to foreign shareholders and companies. Total welfare means no boundaries. Under total welfare, you do not care whether it is a net benefit to Canada. I will quote from some of the proponents of total welfare that actually say that, so you need not take only my viewpoint.

Consumer welfare means net benefit to Canada — consumer written large. That does not mean you or I when we buy our airline ticket. We comprise only one of the consumers. Rather, it is every business consumer or business enterprise that produces goods or services in Canada. If senators could tolerate a short hypothetical, I will illustrate.

Let us say that we have a hypothetical monopolist, a software company, that has 95 per cent of the market for operating systems for personal computers. My hypothetical competitor, as a result of having that 95 per cent market share, is able to sell its software for \$10 more than they would be able to sell if it were a competitive market. That \$10 is a wealth transfer. It means that such a company is able to extract wealth from you, from me and from every business that uses personal computers in Canada. It becomes a \$10 tax. If you have a total welfare standard, that tax can leave Canada. The foreign corporation and shareholders extract that wealth out of Canada. If you have consumer welfare standard, it has to be net benefit to Canadian consumers — you, me and every business that produces goods and services in Canada. Otherwise, that \$10 will always be directed at us if we have a personal computer or built into our cup of coffee, if Second Cup has that software in its computer. That is what wealth transfers are. I want to strip

pas été tranchée. Indépendamment de ce qu'on peut penser de la politique publique, l'affaire *Supérieur Propane* a eu l'avantage de faire éclaircir le sens de l'article 96. Le projet de loi C-249 établit le critère du bien-être des consommateurs, par rapport au bien-être global. Je vais prendre quelques minutes pour vous expliquer ce que cela veut dire pour moi.

Le débat sur le bien-être global et le bien-être des consommateurs a eu lieu partout dans le monde. Tous les grands pays en discutent depuis un certain temps déjà. Il est important de signaler qu'en Europe, après beaucoup d'études, on a publié un livre vert qui a suscité les commentaires de nombreux intéressés pendant presque deux ans. En février dernier, l'Europe a rendu publiques ses lignes directrices qui adoptent clairement un critère sur le bien-être des consommateurs, comme le fait le projet de loi C-249. Cette information figure à la fin de mon mémoire. Si le temps le permet, je pourrai y revenir parce que c'est intéressant.

Il y a deux remarques que je veux faire au sujet des autres pays. D'abord, ce n'est pas parce qu'ils ont bien fait les choses que nous devrions les imiter; ce n'est pas la question pour moi. C'est plutôt parce que les autres pays ont pris le temps d'étudier le problème, comme nous l'avons fait au Canada, et qu'ils ont tous décidé qu'un critère sur le bien-être des consommateurs était pertinent dans une politique sur la concurrence. Ensuite, le Canada retire un avantage net si son critère est différent de celui d'autres pays. Avec le bien-être global, on ne se demande pas si certains des avantages et des gains en efficacité sont réalisés à l'extérieur du Canada par des sociétés et des actionnaires étrangers. Le bien-être global fait abstraction des frontières. Avec le bien-être global, on se moque que le Canada en retire un avantage net. Je peux vous citer des partisans du bien-être global qui le disent; donc, ce n'est pas seulement mon point de vue.

Le bien-être des consommateurs représente un avantage net pour le Canada — le mot consommateur étant pris dans son sens large. Il ne s'agit pas de vous et moi quand nous achetons un billet d'avion. Nous formons seulement une partie des consommateurs. Ce sont plutôt tous les consommateurs commerciaux ou les entreprises qui produisent des biens ou des services au Canada. Si vous le voulez bien, je vais vous donner un exemple hypothétique.

Disons, à titre d'exemple, qu'un fabricant de logiciels exerce un monopole, parce qu'il détient 95 p. 100 du marché des systèmes d'exploitation des ordinateurs personnels. Comme sa part de marché est de 95 p. 100, cette entreprise peut vendre ses logiciels 10 \$ plus cher que si le marché était plus concurrentiel. Ce montant de 10 \$ correspond à un transfert de richesse. C'est donc dire que cette entreprise est en mesure de vous enlever de la richesse, à vous, à moi et à toute entreprise qui utilise des ordinateurs personnels au Canada. Cela devient une taxe de 10 \$. Si c'est le critère du bien-être global qui s'applique, cette taxe peut quitter le Canada. Les actionnaires de cette société étrangère soutirent de la richesse au Canada. Si c'est le critère du bien-être des consommateurs qui s'applique, les consommateurs canadiens doivent en retirer un bénéfice net, c'est-à-dire vous, moi et toutes les entreprises qui produisent des biens et des services au Canada. Autrement, ce 10 \$ sera toujours facturé si nous avons un ordinateur personnel, ou il sera calculé dans le prix de la tasse de

this of the economic speak and the legalese because it is nothing more than a form of taxation on our economy; it is a wealth transfer.

The standard that Bill C-249 brings is to say, no, that for efficiencies to be recognized in our competition policy, it has to be a net benefit to the Canadian economy and to Canadian consumers — consumers written large, meaning the Canadian economy at large. That is the difference between the two standards.

There are other reasons that I believe, beyond the parliamentary intent — and it is clear that Bill C-249 brings the Competition Act back to what Parliament intended. It places the consumer welfare standard. There has been no substantive debate among people who either support or are opposed to Bill C-249 that suggests that Bill C-249 does not bring a consumer welfare standard back to our Competition Act. No one is debating that. They are debating whether we should or not, and whether total welfare is better. I do not believe it is up to a competition lawyer but rather that it is up to Canadian legislators to make that policy decision. I am concerned that if we do not focus the issue properly it will be buried in some argument about this being a knee-jerk reaction to one case. This has been written about and debated extensively in the circles in which I am involved, among the economists, and around the world. It has been given a great deal of study. The debate about what total welfare and consumer welfare mean is well delineated.

If senators have the written copy, please turn to page 8. I said that I would give you some quotes of people who are opposed to Bill C-249, to make my point. At page 8 is a quote by Mr. Brian Facey, whom you may recall appeared before your committee last fall with his co-counsel in the *Superior Propane* case, Mr. Neil Finkelstein. I quote Mr. Facey in respect of the result of the interpretation of section 96 in *Superior Propane*:

All other non-economic effects of mergers, such as job loss, plant closures, loss of sovereignty, the concentration of wealth, the protection of small business, and wealth transfers are considered neutral from an economic perspective under Canadian merger law and are, consequentially, irrelevant under this standard.

That is what total welfare means. Parliamentarians would have to convince themselves that none of those affects of mergers is important to our public policy. I would risk saying that I do not think there would be too many parliamentarians who would put their hands up and say that those things are not important to the Canadian economy.

The other reason that I believe Bill C-249 should be supported is that it is consistent with our major trading partners and that if we do not have consistency it would be the equivalent of one-way free trade. Who would support one-way free trade? Who would support wealth transfers out of Canada with a standard in

café que nous achetons, si Second Cup utilise ce logiciel. Voilà ce qu'est un transfert de richesse. Si on oublie le jargon économique et le jargon juridique, ce n'est rien de plus qu'une forme d'imposition pour notre économie, un transfert de richesse.

Selon le critère énoncé dans le projet de loi C-249, pour être reconnus dans notre politique sur la concurrence, les gains en efficience doivent représenter un bénéfice net pour l'économie canadienne et les consommateurs canadiens, le mot consommateur étant pris dans son sens large, c'est-à-dire l'ensemble de l'économie canadienne. C'est la différence entre les deux critères.

Il y a d'autres raisons, mis à part l'intention du Parlement... mais il est clair que le projet de loi C-249 rétablit dans la Loi sur la concurrence l'intention qu'avait le Parlement. Il adopte le critère du bien-être des consommateurs. Les partisans ou les détracteurs du projet de loi C-249 n'ont jamais dit que le projet de loi ne rétablit pas le critère du bien-être des consommateurs dans la Loi sur la concurrence. Personne n'en a discuté. On discute de savoir s'il faudrait ou non l'adopter et si le bien-être global vaut mieux. Je ne crois pas que c'est à un avocat spécialisé dans le domaine de la concurrence qu'il appartient de prendre une décision à ce sujet, mais que c'est plutôt aux législateurs canadiens de le faire. Je crains que, si le problème n'est pas bien défini, on pense qu'il s'agit d'une réaction impulsive à une cause. C'est un sujet qui a fait l'objet de beaucoup d'écrits et de débats dans les milieux où j'évolue, chez les économistes et ailleurs dans le monde. On s'est beaucoup penché là-dessus. Le débat sur le sens du bien-être global et du bien-être des consommateurs est bien circonscrit.

J'ai dit que j'allais vous citer des gens qui s'opposent au projet de loi C-249 pour justifier ce que je dis. Je reprends justement à la page 8 de mon mémoire des propos tenus par M. Brian Facey qui, vous vous en rappelez peut-être, a comparu devant vous l'automne dernier en même temps que Neil Finkelstein avec lequel il a plaidé dans l'affaire *Supérieur Propane*. Voici ce que M. Facey a dit au sujet de l'interprétation de l'article 96 dans cette affaire:

Tous les autres effets non économiques des fusionnements, comme la perte d'emplois, la fermeture d'usines, la perte de souveraineté, la concentration de la richesse, la protection de la PME et le transfert de richesse, sont considérés comme étant neutres du point de vue économique en droit des fusionnements au Canada et, par conséquent, ne sont pas pris en compte pour l'application de ce critère.

Voilà ce que le bien-être global veut dire. Les parlementaires devront être convaincus qu'aucun de ces effets des fusionnements est important pour notre politique publique. Je ne crois pas qu'il y a beaucoup de parlementaires qui pensent que ces aspects ne sont pas importants pour l'économie canadienne.

J'approuve aussi le projet de loi C-249 parce qu'il concorde avec ce que font nos autres grands partenaires commerciaux et que, sans cohérence à cet égard, c'est comme si le libre-échange fonctionnait à sens unique. Qui serait en faveur de cela? Qui serait d'accord pour que la richesse sorte du Canada, si le critère des

the U.S. that would never permit, in a test of efficiencies for mergers, wealth transfers to Canada, to the detriment of U.S. consumers and the U.S. economy? Their standard and Europe's, the U.K.'s and Australia's is consumer welfare. Would we be the only nation that allows the benefits of a merger — the efficiencies derived — to be net wealth flows outside Canada? It would be like one-way free trade.

There are other provisions in the Competition Act and other amendments that the Government of Canada has endorsed. One is a review and decriminalization of our conspiracy legislation. Within the proposed draft of the new cartel legislation, there is an efficiency provision, which, as proposed for that amendment is almost identical, I believe it is identical, to the content of Bill C-249.

It is important that I add a little history on Bill C-249. Mr. McTeague put a private member's bill forward that had various provisions. There were few people who supported it. I did not support Bill C-249 before it was amended. It did not provide a proper consumer welfare standard. In the parliamentary committees, Mr. McTeague asked people about that and I was frank in telling him that I could never support it because I am a consumer welfare advocate and I believe in that standard for our legislation; but his bill did not accomplish that. There was a distillation in that committee to what you see before you in Bill C-249 today. That had the input of a number of people who appeared before the committee on the wording of the bill. Then, the honourable member amended his bill to read as it does today. That is the history.

Hence, although I accept that it is a private member's bill, it had the support of a parliamentary committee. As you know, it had full parliamentary support, as it did on the parliamentary committee. That was why, namely, it was a distilled version that moved, respectively to Mr. McTeague, a fair distance away from his original draft.

The final point I should like to make in my support for Bill C-249 is the practical effect of where we are today. Again, I will give you a quote from one of the people who are opposed to Bill C-249, because it serves my interest to make the point that they acknowledge what I am about to say to you.

Clause 96, as currently interpreted by the Competition Tribunal, will make merger review in Canada very complex and very uncertain. Business uncertainty will rule the day because we have a test where discretion is applied and where balancing takes place. However, we do not know what that balancing will be until that balancing takes place at some point before the tribunal. That means that when mergers are reviewed — and only a fraction of the reviewed mergers actually go to the tribunal — the Competition Tribunal will be required to look at efficiencies in the broad concept of total welfare that the *Superior Propane* decision now forces upon them. This multi-million dollar litigation, if it is before the tribunal, will become more expensive. However, I am not contesting the point. In

gains en efficience dans le cas des fusionnements ne permet jamais le transfert de richesse en faveur du Canada et au détriment des consommateurs américains et de l'économie américaine? Le critère qui s'applique aux États-Unis, en Europe, au Royaume-Uni et en Australie est celui du bien-être des consommateurs. Serions-nous le seul pays à permettre que les bénéfices des fusionnements — les gains en efficience qui en découlent — entraînent un transfert de richesse à l'extérieur du Canada? Ce serait comme si le libre-échange fonctionnait à sens unique.

Il y a d'autres dispositions dans la Loi sur la concurrence et d'autres modifications que le gouvernement du Canada a approuvées. Il y a, entre autres, l'examen et la décriminalisation de nos mesures législatives sur les complots. Le projet de loi sur les cartels prévoit une disposition sur les gains en efficience qui ressemble beaucoup à ce que propose le projet de loi C-249.

Je tiens à faire rapidement l'historique du projet de loi C-249. C'est M. McTeague qui a présenté un projet de loi d'initiative parlementaire comportant diverses dispositions. Peu de gens l'ont appuyé. Je n'approuvais pas le projet de loi C-249 avant qu'il soit amendé parce qu'il ne garantissait pas le critère du bien-être des consommateurs. Au cours de l'étude en comité parlementaire, M. McTeague a posé la question et je lui ai dit franchement que je ne pourrais jamais appuyer le projet de loi parce qu'il n'assurerait pas le bien-être des consommateurs dont je suis un ardent défenseur. Ce qui est ressorti des travaux du comité se retrouve dans le projet de loi C-249 d'aujourd'hui. Sa formulation tient compte de l'avis de nombreuses personnes qui ont comparu devant le comité. Le député l'a modifié de cette façon. Voilà pour l'historique.

Je comprends que c'est un projet de loi d'initiative parlementaire, mais il a reçu l'appui d'un comité parlementaire. Comme vous le savez, il a été appuyé par l'ensemble du Parlement, comme il l'avait été par le comité parlementaire. C'est parce que sa version corrigée, avec tout le respect que je dois à M. McTeague, est bien différente de celle proposée à l'origine par le député.

Enfin, j'appuie le projet de loi C-249 en raison de notre situation actuelle sur le plan pratique. Pour vous prouver ce que j'avance, je vais encore citer les propos d'un de ceux qui s'opposent au projet de loi C-249 parce qu'ils reconnaissent ce que je vais vous dire.

L'article 96, tel qu'il est interprété actuellement par le Tribunal de la concurrence, va rendre l'examen des fusionnements au Canada très complexe et très incertain. Le climat commercial sera à l'incertitude parce que nous avons un critère qui laisse la place à la discrétion et au compromis. Cependant, nous ne connaissons pas ce compromis tant que le tribunal n'aura pas été saisi du problème. Ainsi, au moment de l'examen des fusionnements, le Tribunal de la concurrence, qui étudiera seulement une fraction des fusionnements, devra se pencher sur les gains en efficience dans le contexte général du bien-être global, comme nous oblige à le faire la décision rendue dans l'affaire *Supérieur Propane*. Cette cause de plusieurs millions de dollars va encore coûter plus cher si elle est portée devant le tribunal. Ce n'est cependant pas ce à quoi

one contested merger in which I acted for the commissioner, the opposing party disclosed publicly, when it was finished, that they had spent \$10 million in legal fees in that one contested merger. We have just found that it will be more complex — efficiencies were not even argued in that case.

I would ask you to turn to page 17 of the written submission. I included there a quote from Mr. Brian Facey, who appeared before you last fall, and Mr. Dany Assaf, who is appearing following my submissions today. They were both supporters of the total surplus standard and they were both co-counsel to Superior Propane. They lamented in an article that — and I quote — “that it appears that the application of the efficiencies defence in Canada will involve a multi-faceted analysis may well differ on a case-by-case basis with business predictability being subordinated.” Those counsel who argued the *Superior Propane* case and who won the total welfare standard in that case are telling you in that quote that business predictability has just been subordinated.

My final point is that we have confusion and a standard that is broad, uncertain and complex and one that does not accord with the parliamentary intent that it was intended to serve.

I am sorry I have taken so long in what I called my “short opening statement,” but as a litigator we always say it is shorter than it will be.

The Chairman: Before I go to my first question, I should like to observe a couple of things. Today, we are getting up to speed on some things that we heard about a number of months ago. I know we are all working at it diligently, but I should like to make the record a little clearer. This may only have been in my mind, but there was a suggestion earlier about broad parliamentary support and you have used it. For the record, we should make clear that the official opposition opposed this totally, in the vote. I think there was a point at which all parliamentary support was suggested and I checked that. I want to be clear that the official opposition did not support it on the vote. What that would be in terms of the newly structured opposition, I am not sure, but it was a divided Parliament on the vote. That is not determinative of anything for the purposes of our committee, but I want to make that clear.

Another thing I should like to ask you about, as you have been a close observer of the process, concerns a language change in the amendment. The word was changed, I believe, from “shall” to “may.” It was moved from the permissive to the mandatory at some point late in the procedure. Had that change been made before you and other witnesses made your comments?

Mr. Russell: Yes, it had been made before I had made my comments. If you wish, I can give you my reaction to the change.

The Chairman: I want to get the fact clear because I have advice that that was changed after all witnesses were heard. I am not challenging you, but your recollection is clear? I am trying to understand what led to that change and what the process was when that change happened.

je m'oppose. Dans une cause de fusionnement contesté pour laquelle j'étais l'avocat du commissaire, la partie adverse a annoncé à la fin du procès avoir dépensé 10 millions de dollars en frais juridiques dans cette affaire. Nous venons de constater que ce sera encore plus complexe parce qu'il n'a même pas été question des gains en efficience dans ce cas.

À la page 18 de mon mémoire, je cite les propos de M. Brian Facey, qui a comparu devant vous l'automne dernier, et de M. Dany Assaf, qui va témoigner après moi aujourd'hui. Ils sont tous les deux partisans du critère du surplus total et ont été les procureurs de *Supérieur Propane*. Ils déploraient, dans un article, et je cite, qu'«il semble que la présentation en défense des gains en efficience au Canada va comporter une analyse à facettes multiples qui pourrait varier d'un cas à l'autre avec les conséquences que cela suppose sur la prévisibilité pour les entreprises.» Ces avocats qui ont eu gain de cause dans l'affaire *Supérieur Propane* en faisant valoir le critère du bien-être global sont d'avis qu'il y aura des conséquences pour la prévisibilité des entreprises.

Je dirais, pour finir, qu'il y a de la confusion à propos d'un critère général, incertain et complexe qui ne correspond pas à l'intention que le Parlement avait.

Je suis désolé que ma brève déclaration ait été aussi longue, mais les plaideurs ont toujours du mal à s'arrêter.

Le président: Avant de passer à la première question, j'ai deux ou trois remarques à faire. Aujourd'hui, nous allons examiner certaines questions dont nous entendons parler depuis un certain nombre de mois. Je sais que nous voulons faire vite, mais j'aimerais apporter certaines précisions. J'ai peut-être imaginé cela, mais on a parlé tout à l'heure, et vous l'avez fait aussi, d'un vaste appui par le Parlement. Je tiens à dire que l'opposition officielle s'y est opposée totalement au moment du vote. Il a été question de l'appui de l'ensemble du Parlement et j'ai vérifié. Je tiens à dire que l'opposition officielle n'a pas voté en faveur. Je ne sais pas ce qu'auraient été les résultats avec la réorganisation de l'opposition, mais la mesure a été adoptée avec dissidence. Cela n'a pas d'incidence sur les travaux de notre comité, mais je tenais à le préciser.

Comme vous avez suivi la question de près, j'aimerais vous poser une question parce qu'on a remplacé le mot «doit» par «peut» dans le projet de loi. On a transformé l'obligation par la permission tard dans le processus. Ce changement a-t-il été apporté avant que vous et d'autres témoins ayez donné votre avis?

M. Russell: Oui, il a été fait avant. Si vous voulez, je peux vous dire ce que j'en pense.

Le président: Je voulais que ce soit clair parce qu'on m'avait dit que ce changement avait été effectué après avoir entendu tous les témoins. Je ne conteste pas ce que vous me dites, mais vous en êtes sûr? J'essaie de comprendre pourquoi on a fait ce changement et où on en était quand on l'a fait.

Mr. Russell: Officially, you are correct in your recollection. Maybe I could explain. As I recall, the Commissioner of Competition proposed that wording change. I was aware of that when I appeared before the parliamentary committee. However, it might not have been formally amended that stage. I am not sure about the process, but I was certainly aware of the wording change that you are referring to at that point in time.

The Chairman: Were you counsel for the Competition Bureau at that time?

Mr. Russell: No. None of my representations with respect to Bill C-249 has involved any retainer by the commissioner whatsoever.

The Chairman: I did not want to be accusatory on that. I just wanted the record to be clear.

Mr. Russell: That is a fair question. To be clear, I have been retained in the past to advise the commissioner on reform issues with respect to section 45, which is the conspiracy provision and the proposed draft legislation, so I have had a retainer in the nature of reviewing reform issues but not with respect to Bill C-249.

The Chairman: Before we go to the first substantive questions, Senator Meighen, do you have a question in relation to this issue?

Senator Meighen: It is a procedural matter. I do not feel strongly about this. I hope, at the very least, that Mr. Russell can stay around. Mr. Assaf, incidentally, is a partner of the firm to which I am counsel. I do not know if that puts me in a conflict of interest or not.

The Chairman: No, you have declared your position.

Senator Prud'homme: If there is a vote, we will know.

Senator Meighen: I do not think there will be a vote. As Mr. Russell points out in his paper, and as I know from reading Mr. Assaf's submission, they are of two diametrically opposed views on this — one for, one against. I wonder if questions would be better after we have heard the other side of the story so that we can have both of them at the table and they can answer back and forth.

However, if the committee feels that it is better to proceed with one and then with the other, then that is fine with me, too.

The Chairman: Let us try to get the best of both worlds. Let us put any questions we have to Mr. Russell. If you have the time, please stay.

Mr. Russell: I am prepared to give the committee whatever time it needs on Bill C-249. I consider it important.

The Chairman: Let us ask any immediate questions we have of Mr. Russell on the understanding that he will stay and listen to the discussion. We can then call him back.

Senator Massicotte: I can appreciate where you are coming from but the proposed amendment basically takes away the importance of the efficiency argument and gives more importance to the consumer argument. I appreciate that, in the last 15, 20 years, the consumer is king and we are all working to

M. Russell: En fait, c'est vous qui avez raison. Je peux peut-être m'expliquer. Si je me rappelle bien, le commissaire de la concurrence a proposé le changement de mots. J'étais au courant lorsque j'ai comparu devant le comité parlementaire, mais le changement n'avait peut-être pas été fait officiellement. Je ne sais trop comment les choses se sont passées, mais j'étais au courant du changement de vocabulaire dont vous parlez à ce moment-là.

Le président: Étiez-vous procureur pour le Bureau de la concurrence à cette époque?

M. Russell: Non. Aucune de mes interventions au sujet du projet de loi C-249 n'a été rémunérée par le commissaire.

Le président: Je n'ai pas posé la question pour porter d'accusation, mais seulement pour savoir?

M. Russell: Votre question est légitime. Pour précisément, j'ai été chargé de conseiller le commissaire sur un projet de réforme de l'article 45, qui est la disposition sur le complot et le projet de loi; j'ai donc été rémunéré pour examiner des questions de réforme, mais pas pour le projet de loi C-249.

Le président: Avant que nous passions aux premières questions de fond, sénateur Meighen, avez-vous une question sur ce sujet?

Le sénateur Meighen: C'est une question de procédure. Je n'en suis pas très convaincu. J'espère que M. Russell pourra rester. Incidemment, M. Assaf est un associé du cabinet auprès duquel j'agis en tant que conseil. Je ne sais pas si cela me met dans une situation de conflit d'intérêts ou pas.

Le président: Non, vous avez déclaré votre poste.

Le sénateur Prud'homme: S'il y a un vote, nous le saurons.

Le sénateur Meighen: Je ne pense pas qu'il y aura un vote. Comme M. Russell l'a indiqué dans son document, et comme je l'ai appris dans l'exposé de M. Assaf, il y a deux points de vue diamétralement opposés à ce sujet — l'un pour, l'autre contre. Je me demande s'il n'est pas préférable de poser des questions après avoir entendu l'autre version de l'histoire, ainsi, nous aurons les deux versions devant nous et il y aura des questions et des réponses.

Cependant, si le comité estime qu'il est préférable de procéder une à la fois, cela ne me dérange pas du tout.

Le président: Essayons d'avoir le meilleur des deux. Posons des questions à M. Russell. Si vous avez le temps, je vous prie de rester.

M. Russell: Je suis prêt à accorder au comité le temps qu'il faut pour le projet de loi C-249. Je juge qu'il est important.

Le président: Posons toutes les questions immédiates que nous avons à M. Russell en partant du principe qu'il restera et écouterà la discussion. Nous pourrions ensuite le rappeler.

Le sénateur Massicotte: Je comprends votre point de vue, mais l'amendement proposé élimine pratiquement l'argument de la défense des gains en efficacité et renforce l'argument en défense des consommateurs. Je comprends qu'au cours des derniers 15 ou 20 ans le consommateur est roi et nous voulons

satisfy the consumer. There are other factors in the economy, however — employees, shareholders and other components to a successful economy. What are your thoughts? There are some circumstances whereby they would not pass the test — that is, the consumer would not be a winner from a merger but maybe the economy would still benefit from it. This removes the comment.

Mr. Russell: It is an important question. I did read the earlier transcripts where the honourable senator posed a similar question. I do not believe there are any efficiencies that are not considered under Bill C-249. You do not look just at prices and product choices. You will see the wording says that it includes those things. The jurisdiction is quite broad, and it is clear in other jurisdictions that they consider things such as innovation and other efficiencies. You look at all the efficiencies and determine if there is a net benefit to the Canadian economy.

I will say "Canadian economy" because I think it is clearer than saying "consumer." "Consumer" throws people off. They think of the person buying propane in Halifax. It is, but it is also the farmer, who is in business, using propane in Red Deer or wherever it may be. It is any consumer of the goods and services. It is not consumer written small, in the sense of the lady that we are trying to protect on that street who is paying too much for bread that day. That is important, obviously, but it is not confined to that.

You look at all efficiencies. You can see situations where you look at a merger and, because of R&D efficiencies, for example, somebody could come up with an AIDS vaccine because they brought two companies together, although that may mean that they are not as price competitive as they might be had they separately come up with two vaccines. We would look at all the efficiencies in that process to see if there is a net benefit to Canadians. It may subjugate price within that analysis. Price is not always the most important thing when you look at efficiencies. We look for net consumer welfare, "consumer" again translating as net benefit to Canada.

I do not agree that this standard limits the analysis. It limits where the benefit must end up. That is the difference. Total welfare means that it can be not a net benefit to Canadian consumers, to the Canadian economy, but still have enough efficiencies to outweigh the downside to those consumers. It is the standard of where the net benefit ends up that we are talking about, not the breadth of efficiencies considered.

Senator Massicotte: I would be more in agreement if I were convinced it said what you just said it said. You are interpreting "consumer" to be the Canadian economy, which is a very broad term. I would have thought a consumer is one who consumes the product, not someone very unrelated to that product. Do not forget that the proposed amendment says efficiency, but effectively always to the consumer — not to job creation, not to export, not to saving an industry that probably cannot compete

tous le satisfaire. Cependant, il y a d'autres facteurs dans l'économie — les employés, les actionnaires et d'autres composantes d'une économie florissante. Qu'en pensez-vous? Dans certaines circonstances, ils ne seraient pas acceptables — c'est-à-dire, que le consommateur ne profiterait pas d'un fusionnement, mais peut-être que l'économie continuerait d'en bénéficier. Cela élimine le commentaire.

M. Russell: C'est une question importante. J'ai lu la transcription d'audiences précédentes au cours de laquelle l'honorable sénateur a posé une question similaire. Je ne crois pas qu'il y ait de gains en efficacité dont le projet de loi C-249 ne tient pas compte. Il ne faut pas seulement regarder les prix et le choix. Vous verrez que ces choses sont incluses dans le libellé. Le champ d'application est très large et il est évident que l'innovation et d'autres gains en efficacité sont pris en compte dans d'autres pays. Examinez tous les gains en efficacité et concluez s'il y a un avantage net pour l'économie canadienne.

Je dis «économie canadienne», car je pense que c'est plus précis que «consommateur». Le mot «consommateur» rebute les gens qui imaginent que c'est quelqu'un qui achète du propane à Halifax. C'est vrai, mais c'est aussi le fermier qui, pour exploiter son entreprise, utilise du propane à Red Deer ou ailleurs. C'est n'importe quel consommateur de biens et services. Il ne s'agit pas du petit consommateur, pas de la dame que nous essayons de protéger parce qu'elle a payé trop cher le pain. C'est important, évidemment, mais ça ne se limite pas à cela.

Examinez tous les gains en efficacité. Par exemple, dans un fusionnement, grâce aux gains en efficacité de la R et D, quelqu'un peut découvrir un vaccin contre le sida, car deux compagnies ont fusionné, même si cela peut signifier que leurs prix ne sont pas aussi concurrentiels que si elles avaient trouvé chacune de leur côté le vaccin. Il faut examiner tous les gains en efficacité de ce processus pour déterminer s'il y a un avantage net offert aux Canadiens. Les prix peuvent étre assujettis dans cette analyse. Le prix n'est pas toujours la chose la plus importante quand on considère les gains en efficacité. Nous recherchons le bien-être net du consommateur, le terme «consommateur» est interprété, encore une fois, au sens d'avantage net pour le Canada.

Je ne pense pas que ce critère limite l'analyse. Il établit la limite à laquelle l'avantage doit cesser. C'est cela la différence. Le bien-être global signifie qu'il ne peut ne pas étre un avantage net pour les consommateurs canadiens, pour l'économie canadienne, mais avoir encore suffisamment de gains en efficacité pour neutraliser les inconvénients à l'égard de ces consommateurs. Nous parlons du critère qui met fin à l'avantage net dont nous parlons et non pas à l'ampleur des gains en efficacité.

Le sénateur Massicotte: Je serais plus d'accord si j'étais convaincu qu'il énonçait ce que vous venez de dire qu'il énonçait. Vous interprétez le terme «consommateur» au sens de l'économie canadienne qui a une définition très élargie. J'aurais imaginé que le consommateur est celui qui consomme un produit, pas quelqu'un qui en est très éloigné. N'oubliez pas que l'amendement proposé énonce les gains en efficacité, mais toujours au profit du consommateur: pas à la création

internationalement. Il est à destination des consommateurs de ce produit. Comment pouvez-vous convaincre le consommateur que le terme «consommateur» signifie l'économie canadienne, comme vous le dites?

Mr. Russell: Je suppose que c'est à cause de mon expérience. J'essaie de trouver un exemple. Nous avons étudié beaucoup de cas de cartel et de fusionnement qui ne ciblaient pas le consommateur moyen. Permettez-moi de vous donner un exemple. Le glyphosate est un produit chimique que vous n'achèterez jamais pour votre maison. Il est incorporé à divers produits. Je crois qu'il est un dérivé de l'amidon des pommes de terre, si je me souviens bien — mais, je vous prie de ne pas me citer. Voici un exemple dans lequel nous chercherons encore des consommateurs de ce produit, mais ce seront des entrepreneurs et d'autres consommateurs canadiens. Je dois dire que dans un fusionnement, nous ne considérons pas seulement les producteurs mais aussi les fournisseurs. Quiconque consomme le produit ou le service en question est un consommateur.

Senator Massicotte: Mais, c'est le consommateur du produit, qu'il soit un détaillant, un grossiste ou un fournisseur, ce n'est pas l'économie canadienne de votre très large interprétation.

Mr. Russell: Quand vous interprétez le terme «consommateur» pour englober chaque entrepreneur canadien et tout un chacun, vous parlez, en fait, de l'économie canadienne. Je veux dire que le terme «consommateur», c'est l'économie canadienne.

Senator Massicotte: Y a-t-il un précédent juridique qui donne au terme «consommateur» une aussi large définition?

Mr. Russell: Absolument. Le Tribunal de la concurrence utilise le terme «consommateur» dans ce large contexte.

Senator Massicotte: Cette disposition particulière à des fins d'argumentation a été utilisée dans deux affaires. Dans une récente affaire *Supérieur Propane*, le tribunal a infirmé la décision du Bureau. Comment se fait-il que nous avons ce problème? Qu'est-ce qui ne va pas? Qu'est-ce qui est si mauvais? Quel est le problème? Pourquoi dix personnes veulent-elles nous parler de cette question? Pourquoi cette urgence?

Mr. Russell: L'urgence, ce sont les graves répercussions sur la loi. Vous devez comprendre que ce critère a changé tellement suite à une décision qui fait une interprétation simple d'un article de la loi. J'ai dit, et c'est inscrit au procès-verbal, même quand je représentais le commissaire, que j'estimais que l'article 96 était l'un des articles les plus mal rédigés de la loi. Il était alambiqué. On en a débattu pendant des années pour comprendre ce qu'il signifiait. Était-ce une interprétation économique ou juridique? Que signifie-t-il? Aucun autre pays n'a un article aussi long.

Je me trouvais à Naples, en Italie, il y a deux ans à l'occasion de la réunion du Réseau international de la concurrence — tous les organismes de réglementation du monde. Le président sud-africain du Tribunal de la concurrence a déclaré, au podium, «Nous venons juste de commencer l'élaboration de notre nouvelle loi et le tribunal commence juste de siéger. Nous avons utilisé,

d'emplois, pas à l'exportation, pas pour secourir une industrie qui ne peut probablement pas être concurrentielle sur le marché mondial. C'est pour les consommateurs de ce produit. Comment pouvez-vous me convaincre que le terme «consommateur» signifie l'économie canadienne, comme vous le dites?

Mr. Russell: Je suppose que c'est à cause de mon expérience. J'essaie de trouver un exemple. Nous avons étudié beaucoup de cas de cartel et de fusionnement qui ne ciblaient pas le consommateur moyen. Permettez-moi de vous donner un exemple. Le glyphosate est un produit chimique que vous n'achèterez jamais pour votre maison. Il est incorporé à divers produits. Je crois qu'il est un dérivé de l'amidon des pommes de terre, si je me souviens bien — mais, je vous prie de ne pas me citer. Voici un exemple dans lequel nous chercherons encore des consommateurs de ce produit, mais ce seront des entrepreneurs et d'autres consommateurs canadiens. Je dois dire que dans un fusionnement, nous ne considérons pas seulement les producteurs mais aussi les fournisseurs. Quiconque consomme le produit ou le service en question est un consommateur.

Le sénateur Massicotte: Mais, c'est le consommateur du produit, qu'il soit un détaillant, un grossiste ou un fournisseur, ce n'est pas l'économie canadienne de votre très large interprétation.

Mr. Russell: Quand vous interprétez le terme «consommateur» pour englober chaque entrepreneur canadien et tout un chacun, vous parlez, en fait, de l'économie canadienne. Je veux dire que le terme «consommateur», c'est l'économie canadienne.

Le sénateur Massicotte: Y a-t-il un précédent juridique qui donne au terme «consommateur» une aussi large définition?

Mr. Russell: Absolument. Le Tribunal de la concurrence utilise le terme «consommateur» dans ce large contexte.

Le sénateur Massicotte: Cette disposition particulière à des fins d'argumentation a été utilisée dans deux affaires. Dans une récente affaire *Supérieur Propane*, le tribunal a infirmé la décision du Bureau. Comment se fait-il que nous avons ce problème? Qu'est-ce qui ne va pas? Qu'est-ce qui est si mauvais? Quel est le problème? Pourquoi dix personnes veulent-elles nous parler de cette question? Pourquoi cette urgence?

Mr. Russell: L'urgence, ce sont les graves répercussions sur la loi. Vous devez comprendre que ce critère a changé tellement suite à une décision qui fait une interprétation simple d'un article de la loi. J'ai dit, et c'est inscrit au procès-verbal, même quand je représentais le commissaire, que j'estimais que l'article 96 était l'un des articles les plus mal rédigés de la loi. Il était alambiqué. On en a débattu pendant des années pour comprendre ce qu'il signifiait. Était-ce une interprétation économique ou juridique? Que signifie-t-il? Aucun autre pays n'a un article aussi long.

Je me trouvais à Naples, en Italie, il y a deux ans à l'occasion de la réunion du Réseau international de la concurrence — tous les organismes de réglementation du monde. Le président sud-africain du Tribunal de la concurrence a déclaré, au podium, «Nous venons juste de commencer l'élaboration de notre nouvelle loi et le tribunal commence juste de siéger. Nous avons utilisé,

attention to their efficiency provision, and it is causing us an untold amount of grief.” They are looking at the wording of that section.

It is no surprise to me that we have had legal debate over section 96 since it came into effect in 1996. Everybody was so afraid of it, afraid to make the arguments, afraid to make a determination on the bureau’s side, in my view, and I speak for myself, because it was so poorly worded. Now what we have had is the tribunal saying, “The Federal Court of Appeal has confirmed that this is what it means.” “This is what it means” is what I am concerned about, but what it means is total welfare state. It allows those wealth transfers.

Competition policy to me is no different than tax policy written differently. It prevents people from taking wealth from others, from monopolization, and exerting prices that are too high. It prevents one corporation and its shareholders from exerting that effect on our economy to the detriment of you and I and every other producer.

If my hypothetical monopolist of consumer operating systems can extract \$10 from Canadian producers, that means it costs more to produce in Canada because of that monopolization. We are simply dealing with wealth transfers. When you read the economic literature, they acknowledge that.

Mr. Stephen Ross, who is eminent, and I respect him very much as an economist in this area, is of the other view. He said, and I quoted him in the paper I gave to you, that wealth transfers become neutral or irrelevant. He also acknowledged that total welfare is regressive. It is like regressive tax policy. That is what in essence it imposes upon our economy. To my view, it is also detrimental to our economy because it allows wealth transfers outside of Canada to foreign corporations and foreign shareholders, to the detriment of our economy, not to just my detriment as an individual consumer but to every business in Canada that uses that product as an input.

The Chairman: Before we go to the next questioner, I will ask you, if you would, to provide our clerk with a reference. I am getting increasingly confused. We care quite a bit about language here, and the word “consumer” is causing an enormous amount of problem for me, and, I am sure, others.

It is convenient for you to use the word “consumer,” because you want to tie your argument to the parliamentary language of the minister, and that is the language that he used. I understand the line of argument you are using.

The question was put to you, has “consumer” been judicially defined in this broad context? You said yes. If you could, please provide the references so that when we are looking at it, we have some guidance as to what these words mean. If words do not mean what they appear to mean, we can often get into trouble.

comme feuille de route, la législation du Canada, mais nous n’avons pas porté suffisamment d’attention à ses dispositions de gains en efficacité et cela nous cause énormément de tort». Ils sont en train d’étudier le libellé de cet article.

Je ne suis aucunement surpris que nous ayons eu un débat juridique sur l’article 96 depuis son entrée en vigueur en 1996. Tout le monde craignait cet article, craignait de présenter des arguments, de prendre une décision concernant le rôle du bureau, à mon avis, et cela n’engage que moi, c’est parce qu’il était très mal rédigé. Nous avons entendu le tribunal déclarer «La Cour d’appel fédérale a confirmé que c’est ce qu’il signifie». Ce qui me préoccupe c’est l’expression «C’est ce qu’il signifie», mais ce que cela signifie c’est le bien-être global. Il permet ces transferts de richesse.

Je pense que la politique sur la concurrence est similaire à une politique fiscale écrite différemment. Elle empêche les gens de prendre les richesses des autres, de monopoliser et de fixer des prix trop élevés. Elle empêche une entreprise et ses actionnaires d’exercer cet effet sur notre économie à votre détriment, au mien et à celui de tout autre producteur.

Supposons un monopoleur de systèmes d’exploitation puisse soutirer 10 \$ des producteurs canadiens, cela signifie que les coûts de production au Canada sont plus élevés à cause de cette monopolisation. Nous avons tout simplement affaire à des transferts de richesse. Les études économiques le reconnaissent.

M. Stephen Ross, pour qui j’ai le plus grand respect, est un éminent économiste dans ce domaine et il a un point de vue différent. Il a dit, je le cite dans le document que je vous ai remis, que les transferts de richesse deviennent neutres ou négligeables. Il a aussi reconnu que le bien-être global est régressif. C’est comme une politique fiscale régressive. De par sa nature, c’est ce qu’il impose à notre économie. À mon avis, il nuit également à notre économie, car il permet les transferts de richesse à l’extérieur du Canada vers des entreprises étrangères et des actionnaires étrangers au détriment de notre économie, non seulement à mon détriment en tant que consommateur individuel, mais aussi au détriment de chaque entreprise canadienne qui utilise ce produit comment entrant.

Le président: Avant de passer au prochain questionneur, pourriez-vous fournir une référence à notre greffier. Je suis de plus en plus confus. Nous nous intéressons beaucoup aux mots ici, et le terme «consommateur» nous cause beaucoup de problème, à moi et, j’en suis sûr, à d’autres.

Cela vous arrange d’utiliser le mot «consommateur», car vous voulez lier votre argument au langage parlementaire du ministre et c’est le terme qu’il a utilisé. Je comprends votre raisonnement.

On vous a demandé si le mot «consommateur» a été juridiquement défini dans ce large contexte? Vous avez répondu oui. Pourriez-vous, s’il vous plaît, nous fournir les références afin que nous puissions les consulter et que nous comprenions la signification de ces termes. Si les mots ne signifient pas ce qu’ils semblent signifier, nous risquons de souvent rencontrer des problèmes.

Senator Kelleher: Will this proposed amendment permit the Competition Bureau to revisit the *Superior Propane* case?

Mr. Russell: No.

Senator Kelleher: Are you absolutely sure on that?

Mr. Russell: Absolutely. Unless there are new facts that allow them to revisit that industry, they cannot revisit it — unless somebody is proposing that the amendment be retrospective, and there is certainly no proposal that that be so.

Another concern that I have about delay is that a number of mergers are being considered. If we were to put it into another process, that would take years, and I can tell you that all the processes in the amendment of the Competition Act take years, where mergers will be reviewed under the standard that I just described. That is the urgency. Do we have our public policy aligned with the true objectives of our act?

Senator Kelleher: I will come to that in a minute. Will this particular bill eliminate the efficiencies defence?

Mr. Russell: Let me answer that accurately. It eliminates efficiencies as a defence, but it does not eliminate efficiencies from being fully considered as a factor.

Senator Kelleher: Having said that, as you amended it for me, does it have any implications on any other sections of the Competition Act?

Mr. Russell: No, section 96 is applicable to merger review. As I mentioned earlier, there are other proposals that would have efficiency provisions. Those proposals mirror Bill C-249, so if amendments that are proposed continue there would be other efficiency provisions that would be similar to Bill C-249. Bill C-249 only amends section 96, which is in the merger section of the act.

Senator Kelleher: It will not apply to other sections of the act, or have implications for sections, such as section 79, section 77 or section 75?

Mr. Russell: No, your efficiencies are going to be considered. You are asking me a very broad question. The application of efficiencies with Bill C-249 with a consumer-welfare standard — when efficiencies are considered under any section of the act, you would expect them to be considered the same way as Bill C-249 sets out.

Senator Kelleher: One final question — and I think I know your answer to this before I even ask, given your predisposition on this matter. Is this section a little premature at this time? Have we not given it much of a chance to be reviewed, or to be discussed in other cases?

Mr. Russell: No. You are able to anticipate my response, but my response is — and I have said this on other occasions as well — I have spent more time, as have many practitioners in this

Le sénateur Kelleher: Est-ce que cet amendement proposé permettra au Bureau de la concurrence de réexaminer l'affaire *Supérieur Propane*?

M. Russell: Non.

Le sénateur Kelleher: En êtes-vous absolument certain?

M. Russell: Absolument. À moins de faits nouveaux qui lui permettent de réexaminer cette industrie, le Bureau ne peut pas réexaminer cette affaire — à moins que quelqu'un propose que cet amendement soit rétroactif et personne ne l'a fait.

Ce qui me préoccupe aussi à propos du retard, c'est que de nombreux fusionnements sont considérés. Si on devait l'incorporer dans un autre processus, cela prendrait des années, et je peux vous assurer que tous les processus d'amendement de la Loi sur la concurrence durent des années, pour que les fusionnements soient réexaminés selon le critère que je viens de décrire. C'est là où se situe l'urgence. Avons-nous une politique gouvernementale qui est alignée sur les objectifs réels de notre loi?

Le sénateur Kelleher: J'en parlerai dans une minute. Est-ce que ce projet de loi particulier éliminera la défense fondée sur les gains en efficacité?

M. Russell: Permettez-moi de vous répondre d'une façon précise. Il élimine les gains en efficacité en tant que défense, mais il n'empêche pas les gains en efficacité d'être entièrement considérés comme un facteur.

Le sénateur Kelleher: Ceci étant dit, de la façon que vous l'avez modifié pour moi, a-t-il des répercussions sur les autres articles de la Loi sur la concurrence?

M. Russell: Non, l'article 96 s'applique à l'examen des fusionnements. Comme je l'ai dit plus tôt, il existe d'autres propositions qui ont des dispositions relatives aux gains en efficacité. Ces propositions sont identiques au projet de loi C-249, donc, si les amendements qui sont proposés continuent, il y aura d'autres dispositions relatives aux gains en efficacité similaires au projet de loi C-249. Le projet de loi C-249 ne modifie que l'article 96 qui se trouve dans la partie des fusionnements de la loi.

Le sénateur Kelleher: Il ne s'appliquera pas aux autres articles de loi ou n'aura pas de répercussions sur les articles, tels que l'article 79, l'article 77 ou l'article 75?

M. Russell: Non, vos gains en efficacité vont être pris en compte. Votre question est très vaste. L'application des gains en efficacité avec le projet de loi C-249 avec un critère de bien-être du consommateur — quand les gains en efficacité sont considérés en vertu de tout article de la loi, on s'attend à ce qu'ils soient considérés tels qu'énoncés dans le projet de loi C-249.

Le sénateur Kelleher: Une dernière question — et je crois connaître la réponse, étant donné votre position sur cette question. Cet article n'est-il pas un peu prématuré? Ne pensez-vous pas qu'il aurait fallu consacrer plus de temps pour l'examiner ou pour en débattre?

M. Russell: Non. Vous pouvez prévoir ma réponse, mais je dis que — je l'ai aussi dit à d'autres occasions — j'ai passé plus de temps, ainsi que de nombreux experts dans ce domaine, à parler

field, talking about efficiencies than any other topic. What you are talking about here is a policy issue. Bill C-249 is just wording that accomplishes that policy position. We were able to get the instruction, if you will, from other jurisdictions that looked at the wording and considered the wording in their courts.

I reviewed the American case law, for example, on the application of efficiencies. That was one of the things I did in terms of my review of the cartel legislation for the commissioner. I also reviewed European decisions with respect to the limited consideration that they give to efficiencies or have given in the past. There is nothing about Bill C-249 that is untoward that will make Canada more restrictive of efficiencies in those other jurisdictions.

When you ask whether it is premature, I think we have had lots of debate, lots of minds being brought to bear on the issue, and Bill C-249, as I said, is a distillation out of the parliamentary committee that brought many of the people there.

Now, people who will believe in total welfare do not like Bill C-249, and will never say they like Bill C-249 because it is a consumer welfare standard. The wording no one has quibbled with — I read Mr. Kennish's view. He appeared before you with respect to the Canadian Bar Association. He admits the bar is divided. The bar is divided on this issue, no doubt about that. On the wording, he does not like the fact that it has to be merger-specific. That is what he said to you. Again, other jurisdictions, the benefits have to be merger-specific. That simply means this: You could not have gotten the efficiencies some other way and that is the standard.

Here is how it works. We will not let you merge when it is anti-competitive because you are only considering efficiencies when you have already said it is anti-competitive to allow this merger. We would not allow you to make an efficiencies argument, to say you can go ahead with your anti-competitive merger if you could have gotten the efficiencies some other way but merging, which is anti-competitive. That is what that means.

Senator Kelleher: I am through questioning, but one of the problems I have here, given my disposition of this matter in my own mind, is that I cannot recall, unfortunately, what happened with our previous witnesses. Were they for it or against it? I do not have the recall, and there is nothing in our documentation that helps me in that regard.

The Chairman: We will bring back all the prior evidence. I can characterize that evidence, but I am not sure it would be appropriate for me to do so.

Senator Kelleher: I do not know how many witnesses there were and how they were divided.

The Chairman: It is all in our records. It is part of your file.

Senator Kelleher: I know, but I certainly did not take the time to go back and —

des gains en efficience plus que n'importe quel autre sujet. Ce dont il est question ici, c'est une politique. Le projet C-249 n'est qu'un libellé qui permet d'instaurer cette politique. Nous avons pu obtenir les directives, pour ainsi dire, d'autres pays qui ont examiné le libellé et l'ont présenté à leurs tribunaux.

Par exemple, j'ai étudié la jurisprudence américaine relative à l'application des gains en efficience. C'était une des choses que j'ai faites dans le cadre de mon étude de la Loi sur le cartel pour le commissaire. J'ai également étudié des décisions européennes concernant le peu de considération qu'ils ont ou avaient pour les gains en efficience. Rien dans le projet de loi C-249 ne rendra le Canada plus restrictif en matière de gains en efficience en comparaison à ces autres pays.

Quand vous demandez si c'est prématuré, je crois que nous avons eu beaucoup de débats et beaucoup de personnes pour régler le problème et, le projet de loi C-249, comme je l'ai dit, a été exprimé du comité parlementaire qui a amené tant de gens ici.

Aujourd'hui, ceux qui croient au bien-être global n'aiment pas le projet de loi C-249 et ne diront jamais qu'ils aiment le projet de loi C-249, car c'est un critère de bien-être du consommateur. Personne n'a contesté le libellé — j'ai lu le point de vue de M. Kennish. Il s'est présenté devant vous par rapport à l'Association du Barreau canadien. Il a admis que le Barreau était divisé. Le Barreau est divisé sur cette question, il n'y a aucun doute. En ce qui concerne le libellé, il n'aime pas le fait que les gains en efficience soient propres au fusionnement. C'est ce qu'il vous a dit. Encore une fois, dans d'autres pays, les avantages doivent être propres au fusionnement. Cela signifie simplement que: les gains en efficience ne peuvent être réalisés que de cette façon et c'est le critère.

Voici comment cela fonctionne. Nous n'autoriserons pas de fusionnement quand c'est anticoncurrentiel, car vous ne prenez en compte que les gains en efficience alors que vous avez déjà dit que c'est anticoncurrentiel d'autoriser ce fusionnement. Nous ne vous permettrons pas de présenter un argument en défense des gains en efficience, pour dire que vous pouvez entreprendre votre fusionnement anticoncurrentiel si vous avez pu obtenir les gains en efficience d'une autre façon que par le fusionnement, qui est anticoncurrentiel. Voilà ce que cela signifie.

Le sénateur Kelleher: Je n'ai plus de question à vous poser, mais le problème est que, vu l'intérêt que je porte à cette question, je ne peux, malheureusement, pas me souvenir de ce qui s'est passé avec nos témoins précédents. Étaient-ils pour ou contre? Je ne m'en souviens pas et je ne trouve rien dans notre documentation qui pourrait m'aider à me souvenir.

Le président: Nous rapporterons toutes les preuves préliminaires. Je peux qualifier ces preuves, mais je ne pense pas qu'il soit convenable que je le fasse.

Le sénateur Kelleher: Je ne sais pas combien de témoins se sont présentés et comment ils ont été répartis.

Le président: Vous trouverez cela dans nos comptes rendus. Ces renseignements sont dans votre dossier.

Le sénateur Kelleher: Je sais, mais je ne l'ai pas consulté et...

The Chairman: Well, you will have the time.

Senator Kelleher: I will have all summer — is that what you are saying?

The Chairman: No, you will have until tomorrow. It is a long night.

Senator Kelleher: Just thought I would ask.

Senator Angus: They were all against.

Mr. Russell: If I can help, I have read the transcripts. You had three witnesses on one day — Mr. Kennish, on behalf of the Canadian Bar Association, Mr. Finkelstein, was here as an individual — he was one of the counsel to Superior Propane — and Mr. Facey, who was along with Mr. Finkelstein, who was counsel to Superior Propane. The committee also heard from Mr. Peter Townley, an economist, was retained by the Commissioner of Competition in respect of Superior Propane. You had a good part of Superior Propane before you. Then, on another day, you had a number of representatives from the Competition Bureau, including the acting director, Mr. Gaston Jorré, who gave their comments and views on Bill C-249.

The Chairman: Part of the problem is that we do not have a significant reference back to the House of Commons hearings, because the list of appearances there was not very extensive, neither very long nor very representative. To that extent, we are digging into some material.

Senator Kelleher: This is my problem.

The Chairman: I should like to come back and, if I could, ask you a very specific question, because it is important to me. I asked you before whether, when you gave your evidence, the language of the amendment was the same as it is now. We had our discussion about that.

Let me go beyond that. It seems to me that, if it had been mandatory to consider the efficiency factor, the efficiency case would have still been left stronger than if it became permissive. Can I ask you to either speculate or speak from your knowledge why that language was diluted at the time?

Mr. Russell: I think your instincts are probably right on why it was suggested the change be made. My own reaction was that it was a difference without much of a difference. I have argued enough cases where “shall” means “may” and “may” means “shall” — and I am not kidding, in terms of judicial consideration of statutes — that I do not have any confidence that it changed the necessary application of efficiencies for consideration. The factors that need to be reviewed in a merger require consideration; people advocate consideration of those factors. The process, which has to be a fair process in front of the tribunal, allows people to make out their case with respect to those issues. The balancing of those various factors that the tribunal has to consider in a merger are part of the discretion the tribunal has.

Le président: Eh bien! Vous aurez le temps de le faire.

Le sénateur Kelleher: J'aurai tout l'été — c'est ce que vous voulez dire?

Le président: Non, vous avez jusqu'à demain. C'est une longue nuit.

Le sénateur Kelleher: J'ai pensé que je demanderais.

Le sénateur Angus: Ils étaient tous contre.

M. Russell: Si je peux me permettre, j'ai lu les transcriptions. Vous aviez trois témoins en une journée — M. Kennish, au nom de l'Association du Barreau canadien, M. Finkelstein, qui s'est présenté à titre individuel — il était l'un des avocats de Supérieur Propane — et M. Facey, qui était avocat de Superior Propane et qui accompagnait M. Finkelstein. Le comité a aussi entendu M. Peter Townley, un économiste, qui a été retenu par le Commissaire de la concurrence dans l'affaire *Supérieur Propane*. Une bonne partie de Supérieur Propane a comparu devant vous. Puis, un autre jour, vous avez reçu des représentants du Bureau de la concurrence, notamment le directeur par intérim, M. Gaston Jorré, qui ont fait des commentaires sur le projet de loi C-249.

Le président: Une partie du problème provient du fait que nous n'avons pas beaucoup de références des délibérations de la Chambre des communes, car la liste des personnes qui s'y sont présentées n'était ni très longue ni très représentative. C'est la raison pour laquelle nous fouillons dans des documents.

Le sénateur Kelleher: J'ai le même problème.

Le président: J'aimerais revenir et, si je le peux, poser une question très spécifique, car je la juge importante. Je vous avais demandé si, lorsque vous avez témoigné, le libellé de l'amendement était le même qu'aujourd'hui. Nous en avions discuté.

Permettez-moi d'aller plus loin. Il me semble que, s'il fallait obligatoirement tenir compte du facteur des gains en efficience, l'argument en défense des gains en efficience aurait encore eu plus de poids que s'il devenait permissif. Puis-je vous demander soit de formuler des hypothèses soit de parler en connaissance de cause pour dire pourquoi ce libellé a été édulcoré à cette époque?

M. Russell: Je pense que vous êtes probablement dans le vrai en ce qui concerne les raisons pour lesquelles il a été suggéré de faire des changements. Personnellement, j'ai pensé que c'était une différence sans trop de différence. J'ai plaidé suffisamment d'affaires dans lesquelles «doit» signifie «peut» et «peut» signifie «doit» — et je ne plaisante pas, dans le cadre d'examen judiciaires des statuts — que je ne suis pas du tout convaincu que cela a changé l'application nécessaire des gains en efficience à prendre en compte. Les facteurs devant être examinés dans un fusionnement doivent être pris en compte; les gens veulent que ces facteurs soient pris en compte. Le processus, qui doit être équitable devant le tribunal, permet aux gens de présenter leur argumentation concernant ces questions. L'équilibrage des divers facteurs dont le tribunal doit tenir compte dans un fusionnement entre dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du tribunal.

Hence, I believe, saying “may” or “shall,” if they believe it is applicable, they will consider it. I do not think it is much of a change.

The Chairman: They are not obliged to under the language. Anyway, we need not argue.

Mr. Russell: I know there are a number of lawyers here. I think proper process to not consider the issue would be a ground for appeal in my own view.

Senator Meighen: Senator Kelleher asked the questions that I had in mind, but I will go back to this question of urgency. First of all, am I dreaming, or is there not an overall comprehensive review ongoing in the Competition Bureau — or review of policy?

Mr. Russell: There is not a comprehensive review going on. This is a review of various provisions in the act and various issues.

Senator Meighen: Is this one of them?

Mr. Russell: No, this is not one of them. This was not part of the initial process in which I participated. There were a number of roundtables, a parliamentary committee report on that, and a response from the government. If you forgive me, I can give you some of them, but not the full list because I do not remember them.

Section 45 is up for consideration for amendment. Administrative monetary penalties: Currently you can abuse your dominant position in Canada without being subject to any penalty whatsoever, and again that is different than other jurisdictions. AMPs, as they are being called, are being considered. Giving greater rights to individuals to sue is being considered. There are a number of things like that, but this was not part of it.

However, this bill, before it was amended, had been around for some time. I can tell you, there is an annual event at Langdon Hall to consider various issues of the act. Efficiencies will be on the panel tomorrow; they were on last year, and the year before that. Efficiencies have been part of the CBA annual conference since its inception.

This issue has been around for a long time, and I guess this is what I am trying to delineate. That debate about what is the right approach has been there. We have the tribunal saying what section 96 means and then Parliament saying that that is not the policy, at least thus far, we want the act to achieve.

The wording is at issue, in my opinion. I do advocate consumer welfare, so there is no doubt that I have a bias toward a consumer welfare standard for our act. However, I can legitimately say that the issue is yours. You can say what the policy should be.

Je crois donc que l'utilisation de «peut» ou «doit» sera considérée s'ils jugent que leur utilisation est appropriée. Je ne pense pas que ce soit un grand changement.

Le président: Ils ne sont pas obligés en vertu du libellé. De toute façon, il est inutile d'en débattre.

M. Russell: Je sais que des avocats sont présents. À mon avis, un processus approprié qui ne tiendrait pas compte de la question constituerait un motif de contestations.

Le sénateur Meighen: Le sénateur Kelleher a posé les questions que je voulais poser, mais je reviens à la question de l'urgence. Tout d'abord, est-ce que je rêve ou n'y a-t-il pas un examen compréhensif en cours au Bureau de la concurrence — ou un examen de la politique?

M. Russell: Il n'y a pas d'examen compréhensif en cours. Il s'agit d'une étude des diverses dispositions de la loi et de différentes questions.

Le sénateur Meighen: Cette question en fait-elle partie?

M. Russell: Non, elle n'en fait pas partie. Elle ne faisait pas partie du processus initial auquel j'ai participé. Il y a eu des tables rondes, un rapport d'un comité parlementaire à ce sujet et une réponse du gouvernement. Si vous me le permettez, je peux vous en citer quelques-uns, mais pas toute la liste, car je ne m'en souviens pas.

L'article 45 va faire l'objet d'un examen à des fins de modification. Des sanctions pécuniaires administratives: vous pouvez, aujourd'hui, abuser de votre position dominante au Canada sans être passibles de sanction et c'est une autre chose qui est différent dans les autres pays. Les sanctions pécuniaires administratives sont étudiées. L'octroi aux individus d'une plus grande marge de manoeuvre pour poursuivre en justice est étudié. Il y a plusieurs choses de ce genre, mais cela n'en faisait pas partie.

Cependant, le projet de loi existait depuis un bon moment avant qu'il ne soit modifié. Un événement annuel a lieu à London Hall pour étudier les diverses questions suscitées par la loi. Les gains en efficience seront discutés demain; on en a débattu l'année dernière et aussi il y a deux ans. Depuis leur mise en vigueur, les gains en efficience font partie de la conférence annuelle de l'Association du Barreau canadien.

La question est débattue depuis longtemps et c'est ce que j'essaie de souligner. Le débat tournant autour de la bonne approche a eu lieu. Nous avons une interprétation de l'article 96 par le tribunal, puis le Parlement déclare que ce n'est pas conforme à la politique, du moins jusqu'à présent, visant les objectifs de la loi.

À mon avis, le problème se situe au niveau du libellé. Je suis pour le bien-être du consommateur, donc, j'ai évidemment un préjugé favorable envers le critère du bien-être du consommateur dans notre loi. Cependant, je peux déclarer à juste titre que cette question est de votre ressort. Vous pouvez décider de ce que la politique devrait être.

I can say, without equivocation, that Bill C-249 does it, if you want consumer welfare, if you want efficiencies that will be fully considered and have that net benefit to the Canadian economy — C-249 does it.

Senator Meighen: Could you tell me with equal assurance that, without Bill C-249, it could not happen?

Mr. Russell: Without Bill C-249, you have a total welfare standard. That is what we know from the *Superior Propane* decision. Quite frankly, I believe that has a significant effect on competition policy in Canada.

Senator Meighen: Should we not wait to see how the *Superior Propane* decision plays out in subsequent cases? Alternatively, is it your view that all judges will read *Superior Propane*, salute and say that is it, that there is no room for interpretation, and that the results will be as dire as you forecast in terms of consumer welfare?

Mr. Russell: The decision in that case is binding upon the Competition Tribunal. Henceforth, they will have to apply this standard when they hear cases. That is the effect of the decision. That is what I say conclusively determined that that standard shall be applied by the Competition Bureau.

It definitely sends it back. If that is not the public policy desired by Canada, then it is back to parliamentarians to decide what they will do about it.

Senator Meighen: It is not applied in a vacuum, is it? Are there not other factors that weigh in the decision? If that is the law or that is what it says, then it must be applied, I understand. However, are there not other factors that weigh in, as well as efficiency?

Mr. Russell: Most definitely there are other factors in consideration of what makes a merger anti-competitive. We look at barriers to entry.

Remember, the way it applies today is that if the merger is anti-competitive — you have looked at all the other factors, you have weighed them, the tribunal has weighed them and has determined that the merger would substantially lessen the competition, that it is anti-competitive, then, as is said by many of the commentators, section 96 is clearly the trump card. So, yes, you consider those factors, and only consider section 96 in terms of the trump card; in other words, it is the defence.

Something has not been said on this. I actually believe that, by making efficiencies a factor, you are giving fairer consideration to innovation and other benefits to consumers in the initial determination of whether a merger is anti-competitive. I think that is healthy. If the two drug companies can come up with a vaccine to cure AIDS, then let us look at that up front as one of the factors in consideration of the merger of the two companies. Let us not leave it to an affirmative defence by the party.

Je peux dire, sans équivoque, que le projet de loi C-249 est conforme à la politique, si vous voulez le bien-être du consommateur, si vous voulez que les gains en efficacité soient entièrement pris en compte et avoir cet avantage net pour l'économie canadienne — le projet de loi C-249 le permet.

Le sénateur Meighen: Pouvez-vous nous dire avec la même assurance que sans le projet de loi C-249, cela n'aura pas lieu?

M. Russell: Sans le projet de loi C-249, vous avez un critère de bien-être global. C'est ce que nous a appris la décision concernant *Supérieur Propane*. Franchement, je crois que cela a un effet significatif sur la politique sur la concurrence au Canada.

Le sénateur Meighen: Ne devrions-nous pas attendre de voir l'effet de la décision concernant *Supérieur Propane* dans les affaires ultérieures? Par ailleurs, pensez-vous que tous les juges liront *Supérieur Propane*, applaudiront et diront que c'est la solution, qu'il n'y a pas de place à l'interprétation et que les conséquences pour le bien-être du consommateur seront aussi fâcheuses que vous le prévoyez?

M. Russell: Dans cette affaire, la décision lie le Tribunal de la concurrence. Dorénavant, ils devront appliquer ce critère lorsque des affaires leur sont présentées. C'est le résultat de la décision. Je le dis de façon concluante, c'est ce qui a établi la mise en vigueur de ce critère par le Bureau de la concurrence.

Il l'a assurément renvoyée. Si ce n'est pas la politique gouvernementale que veut le Canada, il incombe alors aux parlementaires de décider de ce qu'ils en feront.

Le sénateur Meighen: Il n'est pas mis en vigueur dans un vide, n'est-ce pas? N'y a-t-il pas d'autres facteurs qui interviennent dans la décision? Si cela est la loi ou ce qu'elle énonce, il faut alors l'appliquer. Cependant, n'y a-t-il pas d'autres facteurs dont il faut tenir compte, en plus de l'efficacité?

M. Russell: Absolument, il y a d'autres facteurs à prendre en compte pour déterminer si un fusionnement est anticoncurrentiel. Nous examinons les obstacles à l'entrée.

N'oubliez pas que tel qu'il est appliqué aujourd'hui, si le fusionnement est anticoncurrentiel — vous avez examiné tous les autres facteurs, vous les avez évalués, le tribunal les a évalués et a conclu que le fusionnement réduirait considérablement la concurrence, qu'il est anticoncurrentiel, donc, ainsi que l'ont déclaré de nombreux commentateurs, l'article 96 est réellement la carte maîtresse. Alors, oui, vous prenez en compte ces facteurs et vous considérez l'article 96 seulement en termes de carte maîtresse; autrement dit, il constitue une défense.

Quelque chose n'a pas été dit à ce sujet. Je crois sérieusement qu'en considérant les gains en efficacité comme un facteur, vous permettez de considérer plus équitablement l'innovation et d'autres avantages aux consommateurs dans la décision visant à déterminer si un fusionnement est anticoncurrentiel. Je pense que c'est positif. Si deux établissements pharmaceutiques peuvent découvrir un vaccin qui guérit le sida, acceptons, donc, cela comme l'un des facteurs à prendre en compte pour le fusionnement des deux établissements. Évitions une défense affirmative des parties.

We were the only country that did that. In the United States, although they called it that, the courts clearly factored it in — as well as the Federal Trade Commission, I should add; I do not want to misstate it. They factor efficiencies in when they consider a merger, as does Europe, Australia and other countries.

Hence, this is a positive step in one way for efficiencies, in that we will consider it as one of the factors. However, we will require that those efficiencies have that net benefit to consumers — in other words, the Canadian economy.

On that note, I certainly will provide what I can to this committee about my definition. I do not use it conveniently, I can say with confidence.

The Chairman: You mentioned that it had been judicially defined.

Mr. Russell: I will follow up on that point.

Senator Meighen: In terms of the wider context, someone passed me a note that says, "Public consultation process on merger enforcement guidelines has begun in April 2004." Are you aware of that?

Mr. Russell: Yes. Merger enforcement guidelines are the stated views of the Competition Bureau on how to enforce the act. It does not lead to any change in legislation whatsoever.

Senator Meighen: I have two final questions, if I may. You talked about wealth transfer in the case of a 95 per cent monopolist, as I understood it. Would that transfer pertain only if the corporation were a non-Canadian corporation? I heard you say, "transfer out of the country."

Mr. Russell: Wealth transfers can occur from any merger. If we had a monopolist that operated only in Canada, we would still have wealth transfers; it occurs all the time. What I am saying is that total welfare allows the transfers to go out of Canada in terms of what we will recognize in overcoming an otherwise anti-competitive merger. That is the problem with total welfare.

If you apply the test in consumer welfare, you still look at the net benefit to the Canadian economy. In other words, I may pay more for the vaccine I am getting, but it would not have come about as quickly if the merger had not occurred, because there are efficiencies that are derived from the merger. The tribunal will have to weigh the net benefit to the Canadian economy and to the consumer. Innovation, in this case — the efficiencies that would drive the innovation to get the product to market — outweigh the cost increase to you for the product. They will have to balance that; they will have to balance it in consumer welfare as well.

Le Canada est le seul pays qui a fait cela. Aux États-Unis, même si l'on qualifiait ainsi, les tribunaux l'ont manifestement pris en compte — et aussi la Federal Trade Commission; je ne veux pas faire de fausse déclaration. Ils prennent en compte les gains en efficacité en cas de fusionnement, l'Europe, l'Australie et les autres pays font de même.

Donc, pour les gains en efficacité cela représente une mesure positive puisque nous les considérerons comme l'un des facteurs. Cependant, nous exigerons que ces gains en efficacité aient un avantage net pour les consommateurs — autrement dit, pour l'économie canadienne.

À propos, en ce qui concerne ma définition, je fournirai tout ce que je peux au comité. Je vous assure que je ne l'utilise pas à la légère.

Le président: Vous avez mentionné qu'elle avait été défini juridiquement.

M. Russell: Je reviendrai sur ce point.

Le sénateur Meighen: Au sujet du contexte plus large, quelqu'un vient de me passer une note qui dit: «Un processus de consultation public concernant les Lignes directrices de l'application de la Loi sur le fusionnement a commencé en avril 2004.» Le saviez-vous?

M. Russell: Oui. Les Lignes directrices de l'application de la Loi sur le fusionnement représentent la position officielle du Bureau de la concurrence sur la façon d'appliquer la loi. Elle ne change en aucune façon la loi.

Le sénateur Meighen: J'ai deux dernières questions à vous poser, si je peux. Vous avez mentionné le transfert de richesse dans le cas d'un monopoleur à 95 p. 100, si j'ai bien compris. Est-ce que ces transferts ne seraient possibles que si la société était une société non canadienne? Je vous ai entendu dire «transfert à l'extérieur du pays».

M. Russell: Les transferts de richesse sont possibles dans tous les fusionnements. Si nous avons un monopoleur qui ne travaillait qu'au Canada, il y aurait encore des transferts de richesse; il y en a tout le temps. Je veux dire que le bien-être global permet les transferts à l'extérieur du Canada pour contourner un fusionnement qui serait autrement anticoncurrentiel. C'est le problème avec le bien-être global.

Si vous appliquez le critère au bien-être du consommateur, vous continuez à examiner l'avantage net pour l'économie canadienne. En d'autres mots, je peux payer plus pour acheter le vaccin, mais il n'aurait pas été découvert aussi vite sans fusionnement, car des gains en efficacité dérivent du fusionnement. Le tribunal devra évaluer l'avantage net pour l'économie canadienne et pour le consommateur. L'innovation, dans ce cas — les gains en efficacité qui favoriseront l'innovation pour la mise en marché du produit — surpassent l'augmentation du coût que vous devez payer pour le produit. Ils devront équilibrer cela; ils devront l'équilibrer également dans le bien-être du consommateur.

The tribunal will always have to look at what is the best outcome for the Canadian economy, and that has to be done under what you see in Bill C-249 as well.

Senator Meighen: What would your response be to those who say that the smaller markets in Canada, New Zealand, Ireland and the like, where the efficiencies defence is used, need it and that it is of greater benefit to them than it is to the larger economies of the U.S., the EEC, or whatever?

Mr. Russell: It is absolutely the contrary. A smaller economy, such as Canada's, has the potential for an industry in Canada to be acquired by an American company and have Canadian consumers in a smaller, more concentrated market.

At one time, 20 years ago, it was oft quoted that the Canadian economy was already four times more concentrated than the U.S. economy. We are more vulnerable in Canada to anti-competitive effects because we are already more concentrated. We need a standard that protects the Canadian economy even more so than a large economy because the Canadian economy has diversity.

The *Superior Propane* case makes it so clear. We were talking about two companies acquiring up to 90 per cent of a market. It was recognized in the decision that there were six players in the U.S. That is the point. They have six players, and we have two, with 90 per cent. We are more concentrated, so we need to ensure that our policy is strong to protect our economy, particularly from the kind of transfers that could occur with total welfare standards.

The Chairman: Thank you, Mr. Russell. Do not go far, in case we need to call on you to answer an additional question or two.

Mr. Russell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We will now hear Mr. Dany Assaf, a lawyer with Ogilvy Renault and co-chair of the firm's competition trade law team. He is here representing his firm, but he has no other client interest; is that correct?

Mr. Dany H. Assaf, Lawyer, Ogilvy Renault, Co-Chair of the Firm's Competition and Trade Law Team, As an Individual: I am here representing my own personal views, which do not reflect the views of the firm. I am chair of the economics and law committee of the CBA, and my comments do not reflect their position either.

The Chairman: It is a personal presentation. I do not think we have anything on paper, do we?

Mr. Assaf: I brought a submission with me today. Things came together very quickly.

Thank you, honourable senators, for allowing me to participate in your hearings. It is a pleasure to be here. I come here to echo some of the sentiments of Mr. Russell, not only in the capacity of someone who has acted for Superior Propane or

Le tribunal devra toujours chercher ce qui profitera le plus à l'économie canadienne, cela doit être également fait en vertu de ce que vous voyez dans le projet C-249.

Le sénateur Meighen: Que répondriez-vous à ceux qui disent que les petits marchés du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de l'Irlande, et cetera, qui utilisent la défense fondée sur les gains en efficience, en ont besoin et en tireront un plus grand avantage que les pays comme les États-Unis, la CEE, et cetera qui ont de plus grands marchés?

M. Russell: C'est tout à fait le contraire. Dans une économie plus petite comme la nôtre, une société américaine peut acquérir une industrie et avoir des consommateurs canadiens dans un marché plus petit et plus concentré.

Il y a 20 ans, on entendait souvent dire que l'économie canadienne était déjà quatre fois plus concentrée que l'économie américaine. Le Canada est plus vulnérable aux effets anticoncurrentiels, car son économie est déjà plus concentrée. Du fait de sa diversification, l'économie canadienne a un plus grand besoin d'être protégée par un critère qu'une économie plus grande.

L'affaire *Supérieur Propane* le montre bien. Nous parlons de deux sociétés qui détenaient jusqu'à 90 p. 100 d'un marché. Il a été constaté dans la décision qu'il y avait six intervenants aux États-Unis. Voilà le point essentiel. Ils ont six intervenants et nous en avons deux qui détiennent 90 p. 100 d'un marché. Notre économie est plus concentrée, donc, nous devons être sûrs que notre politique protège notre économie, surtout du type de transferts qui seraient possibles avec des critères de bien-être globaux.

Le président: Merci, monsieur Russell. Ne vous éloignez pas trop, au cas où nous aurions besoin de vous pour répondre à une ou deux questions supplémentaires.

M. Russell: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous allons, maintenant, entendre M. Dany Assaf, un avocat chez Ogilvy Renault et coresponsable de l'équipe Droit de la concurrence et échanges commerciaux du cabinet. Il est ici pour représenter son cabinet, mais il n'a pas d'autres intérêts de client; est-ce exact?

M. Dany H. Assaf, avocat, Ogilvy Renault, coresponsable de l'équipe Droit de la concurrence et échanges commerciaux du cabinet, témoignage à titre personnel: Je suis ici pour exposer mes points de vue qui ne reflètent pas ceux du cabinet. Je suis président du comité du droit économique de l'Association du Barreau canadien et mes commentaires ne reflètent également pas leurs opinions.

Le président: C'est un témoignage à titre individuel. Je ne crois pas que nous avons quelque chose sur papier, n'est-ce pas?

M. Assaf: J'ai apporté un mémoire. Les choses se sont passées si rapidement.

Merci, honorables sénateurs, de me permettre de participer à vos audiences. Je suis très heureux d'être ici. Je suis venu pour faire écho à bon nombre de points de vue exprimés par M. Russell, non seulement parce que j'ai représenté Supérieur

other clients, but also in my capacity as a practitioner in this area who has had experience in cases, and as a participant in many other forums, non-client related, to advance the development of this law and to try to provide my views about where the policy is and where it should go. In that regard, I hope I will be able to convey to you my broader interests in being here today. I have a few items to clarify, and then I will continue with my remarks. In connection with what has been discussed today, it is important to keep a few things in mind at the outset. We will discuss those in depth later.

My first comment is that the total welfare standard is not the standard that is being applied in Canada today. That is not the case, and it is not the result that came out of the Federal Court of Appeal decisions and the tribunal decisions ultimately in *Superior Propane*. It is a much more detailed type of standard which does in fact take into account certain wealth transfers.

My second comment is in connection with the discussion earlier that efficiencies have been debated. It is true that efficiencies is an important topic that has been discussed in competition and antitrust circles for decades. Has this particular bill been subject to debate? No. That makes all the difference in the world.

In connection with where this debate will go, my opinion is that passage of Bill C-249 will mean the end, effectively, in practice, of an efficiencies exception. There is no doubt in my mind that that is what the ultimate impact will be, because the standard is just impossible, from a practical point of view.

With that in mind, I want to make three essential points that were alluded to earlier today but need elaboration. The first point is, in my observations and based on the evidence out there, there is no practical need for this amendment today. There has been no rush of mergers since *Superior Propane*, and there does not seem to be some welling up of mergers coming through the floodgates.

Second, this is a very narrow and limited exception to the law.

Third, this particular approach to mergers we have today, which I will describe later in more detail, is something that is in fact in our broader economic and national interest. It is not something that is just skewed toward one party or another. There is a legitimate basis for adopting this.

Lastly, in connection with the current approach to mergers, the process has evolved to become a transparent and fair one. The roles of the interested parties are distinct, and the questions remain distinct. Namely, the commissioner shows what the harm is from a merger, and the merging parties try to show the benefits. The matter goes to an independent tribunal or a court to be determined at the end of the day.

What is the standard applicable today? As I mentioned, it is not total surplus. The standard can be described as follows: We calculate all of the gains that society derives. I am not talking

Propane ou d'autres clients, mais aussi en tant que spécialiste dans ce domaine, qui a acquis de l'expérience dans des affaires, et en tant que participant à de nombreux autres forums indépendants, et pour accélérer l'élaboration de ce projet de loi et essayer d'exposer mon point de vue concernant le statut de la politique et l'orientation qu'elle devrait prendre. À cet égard, j'espère pouvoir vous faire part de mon grand intérêt pour les délibérations aujourd'hui. Je voudrais clarifier quelques points et je continuerai mes remarques. En ce qui concerne les discussions d'aujourd'hui, il est important de ne pas oublier certaines choses. Nous en parlerons de manière plus approfondie plus tard.

Je voudrais commencer par dire que le critère de bien-être global n'est pas le critère en vigueur aujourd'hui au Canada. Ce n'est pas le cas et cela n'est pas dû aux décisions finales de la Cour d'appel fédérale et du tribunal dans l'affaire *Supérieur Propane*. C'est un critère beaucoup plus détaillé qui, en fait, prend en compte certains transferts de richesse.

Ma deuxième observation se rapporte à la discussion de tout à l'heure concernant le débat des gains en efficacité. Il est vrai que la question des gains en efficacité est importante et a été débattue pendant des décennies dans les milieux de la concurrence et des antitrust. Est-ce que ce projet de loi particulier avait fait l'objet d'un débat? Non. Voilà toute la différence.

Où ce débat va-t-il nous conduire? Je pense que l'adoption du projet de loi C-249 signifiera la fin, de façon efficace, en pratique, de l'exception d'efficacité. Je n'ai aucun doute que ce sera l'incidence ultime, car le critère est tout simplement impossible du point de vue pratique.

C'est sous cet angle que je veux aborder trois points essentiels auxquels on a fait allusion plus tôt aujourd'hui, mais qui demandent à être élaborés. En me fondant sur mes observations et sur les preuves présentées ici et là, il n'y a aucun besoin pratique d'avoir cet amendement aujourd'hui. Il n'y a pas eu de ruée vers les fusions depuis *Supérieur Propane* et il ne semble pas qu'une avalanche de fusions se prépare.

Deuxièmement, il s'agit ici d'une exception à la loi qui est très circonscrite et limitée.

Troisièmement, cette approche particulière que nous adoptons aujourd'hui dans le dossier des fusions et que je décrirai tout à l'heure de façon plus détaillée est en fait conforme à nos intérêts économiques et nationaux au sens le plus large du terme. Cela ne favorise nullement l'une ou l'autre des parties. Il y a des raisons légitimes et fondamentales d'adopter cette position.

Enfin, au sujet de l'approche actuelle face aux fusions, le processus a évolué pour devenir transparent et juste. Les rôles des parties intéressées sont distincts et les questions demeurent distinctes. En effet, le commissaire indique quelles sont les conséquences négatives d'une fusion et les parties à la fusion tentent d'en démontrer les avantages. L'affaire est portée devant un tribunal indépendant qui rend une décision en dernière analyse.

Quelle est la norme applicable aujourd'hui? Comme je l'ai dit, ce n'est pas le surplus total. On pourrait décrire la norme de la manière suivante. Nous calculons tous les gains obtenus par la

about general gains, I am talking about specific resource savings. In *Superior Propane*, there used to be two or three propane trucks traveling down the same road and waving to each other every morning, and Bill would get out and deliver the propane to 344, and John would get out and deliver the propane to 341. Now you have one truck going up that road and one driver. Resources are freed up in the other parts of the economy. That is important. Therefore, where a company used to use 22 trucks to deliver propane, they now use 10. That puts 12 more trucks and the steel and the rubber all the other things used to make that truck back into the marketplace, which should theoretically have the impact of lowering prices in those particular markets because they have been freed up to be put to more valued uses. I am talking about real resource savings. You put those on one side of the ledger.

You then try to figure out if they exceed the harm. This is where we depart from what is traditionally called the total welfare approach. The harm is a two-part component today, subsequent to *Superior Propane*.

The first part of it is trying to figure out what the loss to the economy is in resources. That means that, if a merger causes prices to increase, people will buy less, output will go down, and then people may start to use materials and resources from other areas to make less effective substitutes. You have a situation where people are trying to shove a square peg into a round hole. That is referred to as the dead weight loss. We do not just take the hard numbers to try to figure that out. The price goes up so much, consumers will buy a lesser quantity, and that means a certain dead weight loss. The tribunal has said that we must look at the dead weight loss qualitatively. That means estimating poorer service. When a company merges, it might do away with, say, frequent flier programs or customer programs that one of the merging parties offered, so there is poorer service. There is poorer quality. We try to factor all those in and put those in as the harm that is caused.

That is not the end of it in trying to establish the harm. There is a plus factor. The commissioner and the bureau advocated initially the balancing weights test, that is, taking on what are called "socially adverse effects." What are the socially adverse effects? The Federal Court of Appeal decided that it should not be based on total surplus alone, because the purpose clause covers more than just efficiency. They looked at the impact on customers. The court tried to figure out who those customers were, and if they were disadvantaged, add the money taken from them to the equation.

You have real resource savings. As well, there would be higher prices charged to, for instance, lower income people who would use propane not to heat pools, luxury items, but to cook or heat

société. Je ne parle pas de gains généraux, mais bien d'économies précises sur le plan des ressources. Dans le cas de *Supérieur Propane*, il y avait deux ou trois camions de propane qui roulaient côte à côte et dont les conducteurs se saluaient tous les matins; Jean allait livrer du propane au numéro 344 et Jacques s'en allait livrer du propane au numéro 341. Aujourd'hui, il n'y a plus qu'un seul camion et un seul conducteur sur cette route. Des ressources sont donc libérées dans d'autres secteurs de l'économie. C'est important. Par conséquent, une compagnie qui utilisait auparavant 22 camions pour livrer du propane n'en utilise plus que 10 aujourd'hui. Cela permet à l'économie de récupérer 12 camions, ainsi que l'acier et le caoutchouc et toutes les autres composantes qui entrent dans la fabrication de ces camions, ce qui devrait théoriquement avoir pour conséquence d'abaisser les prix dans ce marché en particulier parce que des ressources ont été libérées et peuvent être consacrées à des utilisations plus valables. Je parle donc d'économie réelle de ressources. On inscrit ce gain d'un côté du grand livre.

Ensuite, on essaie de calculer si ce gain l'emporte sur les préjudices. C'est ici que l'on s'éloigne de ce que l'on appelle traditionnellement l'approche du bien-être total. Aujourd'hui, dans la foulée de l'affaire *Supérieur Propane*, le préjudice se décompose en deux parties.

La première partie consiste à essayer de calculer à combien s'élève la perte de ressources pour l'économie. Cela veut dire que si une fusion cause une hausse des prix, les gens achèteront moins, la production diminuera et les gens pourraient alors commencer à utiliser des matériaux et des ressources d'autres secteurs pour fabriquer des produits de remplacement moins efficaces. On est dans une situation où les gens essaient de résoudre la quadrature du cercle. C'est ce qu'on appelle des pertes économiques. On ne calcule pas cela simplement au moyen de chiffres bruts. Les prix montent, les consommateurs achètent moins, et il en résulte une perte économique. Le tribunal a dit que nous devons examiner la perte économique qualitativement. Cela veut dire faire une estimation de la dégradation du service. Quand une compagnie fusionne, elle peut se débarrasser de, disons, son programme pour grands voyageurs ou d'autres programmes destinés à la clientèle que l'une des parties à la fusion offrait, de sorte qu'il y a réduction du service. Il y a une baisse de la qualité. Nous essayons de prendre en compte tous ces facteurs pour calculer le tort qui est causé.

Mais ce n'est pas le seul élément de l'équation, pour l'établissement du préjudice. Il y a un facteur positif. Le commissaire et le bureau préconisaient initialement le critère du poids compensateur, c'est-à-dire qu'il fallait prendre en compte ce que l'on appelle les conséquences socialement négatives. En quoi consistent-elles? La Cour d'appel fédérale a décidé qu'il ne faut pas se fonder uniquement sur le surplus total, car la disposition de déclaration d'objet ne porte pas seulement sur l'efficacité. La cour s'est donc penchée sur les répercussions pour les clients. Les juges ont tenté de déterminer qui étaient les clients et, s'ils étaient désavantagés, d'ajouter à l'équation l'argent qui leur est enlevé.

Il y a de véritables économies en termes de ressources. De plus, on ferait payer des prix plus élevés, par exemple aux personnes à faible revenu qui utiliseraient du propane non pas pour chauffer

their homes. The court decided to take the extra that they would pay and add that to the harm and figure out, at the end of the day, if the country would be better off. Did we gain more than we lost?

Already, as articulated by the courts, the current standard is not total welfare. It does incorporate a wealth transfer, but it does not look at the money taken from wealthy people or the money that people spend on the use of a luxury item. It tries to zero in on exactly those who would be harmed. It is a more accurate reflection of a consumer surplus standard because it zeros in on identifying the vulnerable and the weakest customers. That is what the standard is, not total welfare.

As to the practical need for this bill, we can look at the history of the Competition Act and its development and the various iterations. We have heard that this is somehow an advancement and that we are progressing in the consideration of efficiencies. In fact, we are regressing, because many of these pass-on requirements, limitations that efficiency exception cannot be used in circumstances where you have control of a market or if you have to pass on to consumers, were already contemplated in previous versions of a bill that were proposed — for instance, Bill C-256 in the early 1970s and the various iterations of Bill C-42 and Bill C-19. At the end of the day, through all of that, we came out with where we are today in section 96. It depends where you want to start in history if you want to justify your position about what Hansard said or did not say. The reality is this is where we are. The act has four goals. They are all equally weighted and the section is worded like it is not by accident, because other versions were considered that had limitations, and rejected.

Now we must consider what is the standard of a defence. What burden of proof do parties have to meet? A merging party cannot just walk into the tribunal or the office of the commissioner or the bureau and say, “I have these efficiencies, therefore, the merger should be approved.”

First, as was stated earlier, only one case in the history of the act has ever benefited from this exception. We are not talking about a three-alarm blaze. Second, it was not an easy road. It was a rigorous exercise. The parties have the onus to prove that they are going to get the efficiency. The efficiency must be real and cognizable, not something that is in the air. It must be proven.

In the *Superior Propane* case, the tribunal, which is viewed as having been favourable to Superior Propane, went through in painstaking detail every claimed efficiency and agreed with the commissioner in many cases to eliminate some of the efficiency considerations from the total. They went through the process, and the tribunal rejected some of them.

leur piscine et autres utilisations de luxe, mais pour faire la cuisine ou chauffer leur maison. La cour a décidé de prendre le supplément que ces gens-là paieraient et de l'ajouter au total des préjudices pour calculer, au bout du compte, si le pays serait globalement avantage. Avons-nous gagné plus que nous n'avons perdu?

Déjà, telle qu'énoncée par les tribunaux, la norme actuelle n'est pas le bien-être total. Elle englobe un transfert de richesses, mais elle ne tient pas compte de l'argent enlevé aux riches ou de l'argent que les gens dépensent pour des articles de luxe. L'opération consiste à tenter de cibler exactement les personnes qui subiraient un préjudice. Il s'agit davantage d'une norme axée sur le surplus pour le consommateur, car elle s'attarde à l'identification des clients les plus vulnérables et les plus faibles. Voilà quelle est la norme actuelle; ce n'est pas l'équivalent du bien-être total.

Quant à la nécessité de ce projet de loi sur le plan pratique, nous pouvons nous pencher sur l'historique de la Loi sur la concurrence, en examiner la genèse et les diverses versions. On nous a dit qu'il s'agit là d'un progrès et que nous progressons dans l'étude des gains d'efficacité. En réalité, nous régressons, parce que bon nombre de ces exigences et contraintes empêchant d'appliquer les exceptions à l'efficacité lorsqu'il y a contrôle d'un marché ou bien s'il faut répercuter le gain sur les consommateurs avaient déjà été envisagées dans divers projets de loi qui avaient été proposés, par exemple le projet de loi C-256 au début des années 70 et les diverses versions successives des projets de loi C-42 et C-19. En fin de compte, nous avons abouti à la situation actuelle, c'est-à-dire l'article 96. Tout dépend du point de départ que vous choisissez dans l'histoire, quand vous voulez justifier votre position sur ce qui a été ou n'a pas été dit et consigné au harsard. La réalité, c'est que nous en sommes là. La loi a quatre objectifs. On leur accorde le même poids à tous et la disposition est formulée de telle manière que ce n'est pas par accident, car d'autres versions qui comportaient des limitations avaient été envisagées et rejetées.

Maintenant, nous devons réfléchir à ce qui constitue la norme pour la défense. Quel fardeau de preuve les parties doivent-elles assumer? Une partie à une fusion ne peut pas simplement se présenter devant le tribunal ou le bureau du commissaire et dire: «J'ai tel ou tel gain d'efficacité et par conséquent la fusion doit être approuvée».

Premièrement, comme on l'a dit tout à l'heure, un seul cas dans toute l'histoire de l'application de la loi a bénéficié de cette exception. Ce n'est pas comme s'il y avait le feu. Deuxièmement, ce ne fut pas chose facile. Ce fut un exercice rigoureux. Il incombe aux parties de prouver qu'elles vont réaliser des gains d'efficacité. Le gain d'efficacité doit être réel et tangible, non pas théorique et hypothétique. Il faut en faire la preuve.

Dans l'affaire *Supérieur Propane*, le tribunal, dont on dit qu'il s'est montré favorable à Supérieur Propane, a scruté à la loupe et dans les moindres détails tous les gains d'efficacité prétendus et a convenu avec le commissaire, dans bien des cas, d'éliminer du total certaines considérations d'efficacité. Les juges ont donc fait diligence et le tribunal a rejeté certaines prétentions.

In that regard, even if you can show an efficiency, it cannot be something that is a mere pecuniary gain. It has to be a real resource savings. For example, if I claim that, by merging, I will have more buying power and, as a result, I will be able to buy this input for 50 cents instead of a dollar, that is not a resource savings, that is just a matter the merged company getting a better deal because it got bigger. That does not count.

What would count is, instead of having three people on the phone purchasing those inputs there would be one or, instead of using four computers or inventory management systems to develop inventory only one is used. That is a resource saving because the three other computers go back into the marketplace. Those are the things we count. It is not something that is just an easy card to play when you walk in before the bureau or before the tribunal. You must meet a rigorous standard.

At the end of the day, we get to the point where we did not allow a merger just because it was big in cost efficiencies. As far as I know, and I checked, it is still not permitted to engage in a merger where the only benefit to the economy is you raise prices by gaining market power. That is still not allowed under the Competition Act. What is permitted is a limited exception, in controlled circumstances, after we have carefully considered all of the factors and come out the other end and said we gain more than we lose as a society. Why would we want to preclude ourselves from that possibility by saying the answer to that question today is always going to be no? We have decided today that the answer will always be no. Forget about those. It is just not prudent. There has not been a floodgate of cases coming through, so there is no practical need that this amendment will address.

We have a vibrant but small export driven economy, so having this kind of efficiency exception is not something that just appeals to lawyers or economists who want to help get deals through. This is something that must appeal to all of us at a certain level. It is a limited exception that says, in a particular case, in a very limited number of circumstances, we look to see whether it is in our interests to let these companies merge. That is because we see there is a vital worldwide industry where we wanted to have a key player. Therefore, we say in that context, in our national interest, we want to permit two Canadian companies to merge in order to allow Canada to have a voice at that table in those key industries in the future. Why would we want to effectively say no to those cases for the future?

The reality is that the act has four goals: to promote the efficiency and adaptability of the economy, so efficiency; to expand opportunities for Canadian participation in world markets; to ensure small and medium enterprises have an

À cet égard, même si vous pouvez démontrer un gain d'efficacité, ce ne peut pas être un simple gain pécuniaire. Ce doit être une véritable économie de ressources. Par exemple, si j'affirme qu'après la fusion, j'aurai un plus grand pouvoir d'achat et qu'en conséquence je serai en mesure d'acheter tel ou tel intrant pour 50 cents au lieu de 1 \$, ce n'est pas une économie de ressources, c'est seulement que la nouvelle compagnie fusionnée fera une meilleure affaire parce qu'elle est plus grosse. Cela ne compte pas.

Ce qui compterait, c'est si, au lieu d'avoir trois personnes au téléphone pour acheter ces intrants, il n'y en aurait plus qu'une, ou encore si, au lieu d'utiliser quatre ordinateurs ou systèmes de gestion de l'inventaire pour établir l'inventaire, on n'en utilisait plus qu'un seul. Voilà une économie de ressources parce que les trois autres ordinateurs sont réintégrés dans le marché. Voilà ce que nous prenons en compte. Ce n'est donc pas une tâche facile quand on se présente devant le bureau ou devant le tribunal. Il faut respecter des critères rigoureux.

En bout de ligne, nous en sommes au point où nous n'avons pas autorisé de fusion pour la simple raison qu'elle comportait des gains d'efficacité importants. Que je sache, et j'ai vérifié, il n'est toujours pas permis d'opérer une fusion lorsque le seul avantage pour l'économie est d'augmenter les prix en obtenant une plus grande part du marché. Ce n'est toujours pas permis aux termes de la Loi sur la concurrence. Ce qui est permis, c'est une exception limitée, dans des circonstances contrôlées, après qu'on ait soigneusement pris en compte tous les facteurs et abouti à la conclusion que nous gagnons plus que nous ne perdons, en tant que société. Pourquoi voudrait-on interdire à tout jamais cette possibilité en disant dès aujourd'hui que la réponse à cette question sera toujours non? On a maintenant décidé que la réponse sera toujours non. Oubliez tout cela. Ce n'est tout simplement pas prudent. Il n'y a pas eu d'avalanche de cas et il n'y a donc aucun besoin d'ordre pratique auquel cet amendement répondrait.

Nous avons une économie dynamique, mais de taille restreinte, axée sur l'exportation, de sorte que le fait d'avoir ce type d'exception relativement à l'efficacité n'est pas attrayant seulement pour les avocats ou les économistes qui veulent aider à faire accepter des fusions. C'est quelque chose qui doit être attrayant pour nous tous à un certain niveau. C'est une exception limitée qui stipule, dans un cas particulier, dans un nombre de situations très limité, que nous devons examiner l'affaire pour voir s'il est dans notre intérêt de permettre à des compagnies de se fusionner. C'est dans le cas où nous constatons qu'il y a un secteur économique mondial et vital dans lequel nous voulons compter un intervenant important. Par conséquent, nous disons que dans ce contexte, dans notre intérêt national, nous voulons permettre à deux compagnies canadiennes de fusionner afin de permettre au Canada d'avoir voix au chapitre dans ce secteur clé à l'avenir. Pourquoi voudrions-nous dire non à toute possibilité de ce genre pour l'avenir?

La réalité est que la loi comporte quatre objectifs: promouvoir l'efficacité et la souplesse de l'économie; multiplier les possibilités de participation canadienne dans les marchés mondiaux; assurer aux petites et moyennes entreprises des chances équitables; et

equitable opportunity; and to provide consumers with competitive prices. Section 249 essentially tells us today that we will skew the efficiencies considerations to facilitate only one of those goals.

While the goal of providing lower prices to consumers cannot be underestimated, why is it that we would say today it is always the most important, and more important than the other goals? In this regard, I would refer to a Federal Court of Appeal decision. Incidentally this is the one the commissioner won. This is what our federal court says in connection with interpreting generally how we approach considering efficiencies in the context and purpose of the act. It tells us clearly:

...a purpose clause serves as a guide to the court or tribunal in its interpretation of other statutory provisions...and may establish parameters within which it must interpret the provisions of the statute...

In my view, section 1.1 suggests that an interpretation of "effects" should not focus exclusively on *one* of the objectives of promoting competition, namely, promoting the efficiency and adaptability of the economy.

In that case the court said that we cannot have one goal guide the entire process of merger efficiencies, we need to consider all of the goals. In this case it is maybe the reverse in terms of context, but the same principle should apply. We should have an efficiencies exception that will effectively facilitate or potentially facilitate all four of the goals.

Where are we today? We still have an effective Competition Act that prevents mergers that result in market power that harm consumers without any other benefit to society. That is still not permitted. What have we got then? We have a limited exception that permits us to say that in these cases we want to allow a particular merger so we can participate and have a voice in world markets in particular industries. We have an exception that will permit a merger between two larger companies that may want to merge in order to promote or develop some research, some key technology. That may be in our national interest. There may be some developing technology where we want to have a strong player on the front end so that we can adopt and adapt that technology.

In terms of the other goal of ensuring medium-size business an opportunity to participate, the current act permits that and, in connection with the current efficiencies defence it does help it too. There could be two smaller national players, for example, two credit unions, in a rural market that, together, have a large local market share. Why would we want to stop them from merging to gain the scale and the ability to develop into a viable tier competitor in the financial industry when we know we have much

offrir aux consommateurs des prix compétitifs. L'article 249 nous dit essentiellement aujourd'hui que nous allons fausser les considérations relatives à l'efficacité pour faciliter un seul de ces objectifs.

Bien que l'on ne saurait sous-estimer l'importance de l'objectif d'offrir des prix plus bas aux consommateurs, pourquoi devrait-on dire aujourd'hui qu'il sera toujours le plus important, et surtout plus important que les autres objectifs? À cet égard, je renvoie à une décision de la Cour d'appel fédérale. En passant, c'est l'affaire dans laquelle le commissaire a eu gain de cause. Voici ce que dit notre Cour fédérale au sujet de l'interprétation générale de la manière de prendre en compte les gains d'efficacité dans le contexte et aux fins de la loi. La Cour nous dit clairement:

[...] une disposition de déclaration d'objet sert de guide au tribunal dans son interprétation des autres dispositions de la loi [...] et peut établir des paramètres à l'intérieur desquels la Cour doit interpréter les dispositions de la loi [...]

À mon avis, l'article 1.1 indique qu'une interprétation des «conséquences» ne doit pas s'attarder exclusivement à l'un des objectifs en matière de promotion de la concurrence, nommément stimuler l'adaptabilité et l'efficacité de l'économie.

Dans cette affaire, la Cour a dit que nous ne pouvons pas permettre qu'un seul objectif guide le processus tout entier de l'examen des gains d'efficacité, que nous devons prendre en compte tous les objectifs. En l'occurrence, c'est peut-être le contraire étant donné le contexte, mais le même principe doit s'appliquer. Nous devrions avoir une exception qui va faciliter, effectivement ou potentiellement, l'atteinte des quatre objectifs.

Où en sommes-nous aujourd'hui? Nous avons encore une Loi sur la concurrence efficace qui empêche les fusions qui déboucheraient sur une position dominante sur le marché entraînant un préjudice pour les consommateurs en l'absence de tout autre avantage pour la société. Cela n'est toujours pas permis. Alors, qu'avons-nous d'autre? Nous avons une exception limitée qui nous permet de dire que dans certains cas, nous voulons permettre une fusion en particulier afin de pouvoir participer et d'avoir voix au chapitre sur le marché mondial dans un secteur en particulier. Nous avons une exception qui permet la fusion de deux grandes entreprises qui veulent fusionner afin de promouvoir certains travaux de recherche, ou certaines technologies clés. Il se peut que ce soit dans notre intérêt national. Il est possible que dans certains secteurs technologiques de pointe, nous voulions posséder un intervenant solide en première ligne pour que nous puissions adopter et adapter la technologie en question.

Quant à l'autre objectif, qui est de donner à une moyenne entreprise l'occasion de participer, la loi actuelle permet cela, et elle aide également l'entreprise en question dans sa défense fondée sur les gains d'efficacité. Il pourrait y avoir, par exemple, deux entreprises nationales de petite taille, disons deux sociétés de crédit, qui ont ensemble, dans un marché rural, une part importante du marché. Pourquoi voudrions-nous les empêcher de fusionner pour réaliser des économies d'échelle et pouvoir

larger players than them? It is something that could benefit not just big companies, but smaller companies that may have large local market share.

In connection with the current approach to the merger efficiency exception, it is a clear process, like I say, that was largely proposed by the previous commissioner. The commissioner said that we would deal with the efficiencies exception in a real transparent and fair way, and he laid out how it will break out. It evolved through case law as well. The commissioner is in the best position to investigate what the harm from a merger is, including whether or not there is a substantial lessening of competition, and determining the adverse part of the wealth transfer. Commissioners are in the best position to investigate and prove that. The parties have access to the information in connection with their efficiencies. They are in the best position to describe and prove those, and then they go to the tribunal and they put their positions forward in a de-politicized adjudicative forum, where there are not the pressures of all the stakeholders, and the tribunal makes the decision. There are contentious cases.

On another level Bill C-249 commingles two separate questions — efficiencies and harm — because either something will cause a substantial lessening of competition or it is not. Efficiency is a separate question that you are weighing in the balance to determine whether you will allow this merger to proceed on an exceptional basis. It brings them together, commingles them, and, in effect, procedurally, it will throw the whole issue back into the commissioner's lap in isolation because it is brought into this initial phase. Why, on a practical level, the commissioner may want to have that kind of pressure and isolation is not clear when we already have an existing, transparent and fair process.

I want to cover a few things off because they were raised today. I agree with Mr. Russell that this is an issue of policy. The policy we have now is a good one. It is to prevent anti-competitive mergers in limited exceptions where it is in all our greater interests to do that. We have a law that permits that, as opposed to saying that we will never allow that.

In my opinion, *Hillsdown* is clearly obiter. Basically, the court questioned the relevant standard and they left it open to conjecture. That was obiter because, number one, even in its context, it did not provide a clear direction. Second, it was once removed from the question they were answering.

In connection with one-way trade, we must ask, in connection with Bill C-249, what does it prevent? It prevents mergers that may even result in modest price increases to consumers when

devenir un concurrent viable dans le secteur financier, alors que nous savons que nous avons des entreprises colossales beaucoup plus importantes? Cela pourrait avantager non pas seulement les grandes entreprises, mais aussi des entreprises de plus petite taille qui peuvent obtenir une part importante d'un marché local.

Au sujet de l'approche actuelle quant à l'exception relativement aux gains d'efficacité permis par une fusion, c'est un processus clair, comme je le disais, qui a été essentiellement proposé par l'ancien commissaire. Ce dernier a dit que nous devrions appliquer l'exception de manière transparente et juste et il a indiqué comment les choses devraient se passer. Il y a eu également l'influence de la jurisprudence. Le commissaire est le mieux placé pour faire enquête sur les éventuels préjudices causés par une fusion, y compris une éventuelle réduction sensible de la concurrence, et déterminer l'incidence négative du transfert de richesse. Les commissaires sont les mieux placés pour faire enquête et prouver cela. Les parties ont accès à l'information sur leurs gains d'efficacité. Elles sont les mieux placées pour décrire et établir ces gains, et ensuite elles s'adressent au tribunal et présentent leur position à une tribune décisionnelle dépolitisée, qui n'est pas sujet à des pressions exercées par tous les intervenants, et c'est au tribunal de rendre sa décision. Il y a des cas controversés.

Par ailleurs, le projet de loi C-249 mêle deux questions séparées, les gains d'efficacité et le préjudice, car ou bien une fusion causera une réduction sensible de la concurrence, ou bien elle n'aura pas cet effet. Quant aux gains d'efficacité, c'est une question distincte que l'on met dans la balance pour déterminer si l'on doit permettre la fusion à titre exceptionnel. La mesure mêle tout cela pêle-mêle et, en réalité, sur le plan de la procédure, cela reviendrait à renvoyer toute l'affaire au commissaire qui serait chargé de prendre une décision de manière isolée parce que c'est dans la phase initiale. Pourquoi, sur le plan pratique, le commissaire voudrait-il être soumis à de telles pressions et travailler de manière aussi isolée, ce n'est pas clair, alors même que nous avons déjà un processus existant qui est transparent et juste.

Je veux aborder deux ou trois autres questions qui ont été soulevées aujourd'hui. Je suis d'accord avec M. Russell pour dire que c'est une question de politique. La politique que nous avons actuellement est bonne. Elle consiste à empêcher les fusions anticoncurrentielles, sauf dans le cas d'exceptions limitées lorsqu'il est dans notre intérêt supérieur à tous de le permettre. Nous avons une loi qui permet cela, par opposition à une loi qui dirait que nous ne permettrons jamais cela.

À mon avis, la décision *Hillsdown* est clairement incidente. Essentiellement, la Cour s'est interrogée sur la norme pertinente et a ouvert la porte à des conjectures. C'est une décision incidente parce que, premièrement, même dans le contexte, elle n'a pas établi d'orientation claire. Deuxièmement, les juges répondaient à une question qui ne se posait pas directement dans l'affaire en instance.

Pour ce qui est du commerce à sens unique, nous devons poser la question, au sujet du projet de loi C-249: qu'est-ce qu'il empêche? Il empêche les fusions qui pourraient même déboucher

there are outweighing benefits. In reality, the way it is worded, we do not even ask who are the consumers. Are they wealthy or poor? Do we want to help wealthy consumers? Are they producers or consumers? The identity of the consumers has to be relevant. Who will suffer the price increases? Canadian customers? Foreign customers? Do we care if foreign customers pay more?

The existing standard permits an assessment of which particular customers will be harmed and brings that into the balance. At the end of the day, if we do have a problem, the Competition Act should not be looked at as the only act that can address issues. Other policy tools can be used to try to rectify the balance, instead of using a blunt tool like the Competition Act to fulfil all these other goals and say, well, the sacrificial lamb at the table will be this merger because we will use this blunt tool of the Competition Act to facilitate tax policy, employment policy and all of these things.

We have much more experience and we have the ability now to be much more sophisticated in our approach. That is why my last line here is: In many respects, the cure here is worse than the disease that it seeks to remedy.

Regarding the quote used by Mr. Russell, from me, about a total welfare standard that permits all those things, those comments were made in the context of advocating a total surplus, a total welfare standard. That is not the case today. We have experience now with this new standard. The issues can be adjudicated, determined and proven. There is no practical need to change that at all and to disturb the very good policy foundations in our economic and broader national interests.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Massicotte: To make sure I understand the existing legislation, section 96(1), you interpret the efficiency argument. You use the words loosely that all matters relative to the economy are considered, not only the efficiencies to the company and the industry. It is everything that is important to our national economy. Is that correct?

Mr. Assaf: With the existing legislation, that is correct. There is an analysis of harm.

Senator Massicotte: I am asking from a macro-economic perspective.

Mr. Assaf: It absolutely does permit us to contemplate every one of those goals. At the end of the day, we make a judgment call.

Senator Massicotte: Were you here for Mr. Russell's presentation?

Mr. Assaf: Yes.

sur des augmentations de prix minimales pour les consommateurs lorsqu'il y a des avantages qui l'emportent par ailleurs. En réalité, de la façon dont c'est formulé, nous ne demandons même pas qui sont les consommateurs. Sont-ils riches ou pauvres? Voulons-nous aider les consommateurs riches? Sont-ils des producteurs ou des consommateurs? Il faut bien que l'identité des consommateurs soit pertinente. Qui subira les augmentations de prix? Les consommateurs canadiens? Les consommateurs étrangers? Est-ce qu'on s'en fiche, que les consommateurs étrangers paient plus cher?

La norme actuelle permet d'évaluer tout cela et de dire quel consommateur en particulier subira un préjudice et de mettre cet élément dans la balance. Au bout du compte, si nous avons un problème, la Loi sur la concurrence ne doit pas être considérée comme la seule et unique loi susceptible de régler le problème. D'autres outils de politique peuvent être utilisés pour tenter de rectifier la balance, au lieu d'utiliser un outil contondant comme la Loi sur la concurrence pour atteindre tous les autres objectifs en disant: Voilà, la fusion en question sera sacrifiée parce qu'on utilisera cet outil contondant de la Loi sur la concurrence pour faciliter la politique fiscale, la politique de l'emploi et tout le reste.

Nous avons beaucoup plus d'expérience et nous sommes maintenant capables d'adopter une approche beaucoup plus sophistiquée. C'est pourquoi je dis, en définitive: à bien des égards, le remède proposé ici est pire que la maladie que l'on cherche à guérir.

Au sujet des propos de moi que M. Russell a cités, relativement à une norme du bien-être total qui permet tout cela, ces commentaires ont été formulés dans le contexte de la défense d'un surplus total, une norme du bien-être total. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Nous avons maintenant de l'expérience avec cette nouvelle norme. Les problèmes peuvent être déterminés, circonscrits et faire l'objet d'une décision. Il n'y a absolument aucun besoin, sur le plan pratique, de changer cela et de déranger les très bonnes politiques en vigueur, dans l'intérêt supérieur de notre économie et de notre nation.

Le président: Merci beaucoup.

Le sénateur Massicotte: Pour m'assurer que je comprends bien la loi existante, au paragraphe 96(1), vous interprétez l'argument des gains d'efficacité. Vous dites que l'on tient compte de tout ce qui concerne de près ou de loin l'économie, pas seulement les gains d'efficacité de la compagnie et de l'industrie. C'est tout ce qui est important pour notre économie nationale. C'est bien cela?

M. Assaf: Dans la loi existante, c'est exact. Il y a une analyse du préjudice.

Le sénateur Massicotte: Je pose la question sous l'angle macroéconomique.

M. Assaf: Absolument, la loi nous permet de nous pencher sur chacun de ces objectifs. Au bout du compte, il faut rendre un jugement.

Le sénateur Massicotte: Avez-vous assisté à l'exposé de M. Russell?

M. Assaf: Oui.

Senator Massicotte: Would you agree with his definition of “consumer” being as large as the Canadian economy? Is there any support for that?

Mr. Assaf: Consumers as a particular group in a particular context are different from consumers generally. It is easy to refer to all consumers, but we must be a little more specific — it is all consumers in the context of those particular markets. I may not buy propane, so how would I gain from what happens in that market? I could, perhaps buy the trucks that the propane companies otherwise will not use, so I would gain. By limiting it to “consumers,” you are precluding yourself from contemplating other real benefits to the economy. It does not help you just to say “consumers.”

Senator Massicotte: Is there any jurisprudence to determine how the courts will interpret “consumer” in this amendment?

Mr. Assaf: In this amendment what we have is *Superior Propane*, a case that showed how you would do this analysis.

Senator Massicotte: Does *Superior Propane* go on to define the term “consumer?”

Mr. Assaf: We can define “consumer” in two different ways. We are familiar with the definitions: Somebody who purchases and consumes something. We know that.

Senator Massicotte: It must have something to do with the product being consumed. We are all consumers.

Mr. Assaf: That is exactly my point. What is the product being consumed? Who is paying more for that product? That is what our current standard allows us to do. That is exactly right.

Senator Tkachuk: What difference will Bill C-249 make to a bank merger?

Mr. Assaf: A bank merger is a bit of an odd animal because you have so many different levels of legislation.

Senator Tkachuk: Let us talk about a merger between two of the big five.

Mr. Assaf: There could be components of the merger that would be permitted, let us say the investment banking component or some other component that allows them to compete better internationally. Perhaps they would benefit from a merger in that context from the efficiencies defence. We see that, on balance, we had the ability to contemplate the winners and losers. We realize that the consumers in those cases are not disadvantaged or vulnerable. Maybe some of them are foreign. In that context, we say that aspect of the merger should be permitted, although there may be some lessening of competition because there is a broader economic interest to allow the scale of capacity in those particular niches of, perhaps, investment banking or some other international banking fora. They would benefit from that.

Le sénateur Massicotte: Êtes-vous d'accord avec sa définition de «consommateur», qu'il étend à la grandeur de l'économie canadienne? Cela peut-il se défendre?

M. Assaf: Les consommateurs comme groupe particulier dans un contexte particulier sont différents des consommateurs au sens large. C'est facile de parler de l'ensemble des consommateurs, mais il faut être un peu plus précis: ce sont tous les consommateurs qui se trouvent dans le contexte du marché en question. Je n'achète peut-être pas de propane, alors quels gains pourrais-je tirer de ce qui se passe dans ce marché-là? Je pourrais peut-être acheter les camions que les compagnies de propane n'utiliseront plus, et je réaliserais donc un gain. En limitant cela aux «consommateurs», vous fermez la porte à l'examen d'autres avantages réels pour l'économie. Cela n'aide pas de dire seulement «des consommateurs».

Le sénateur Massicotte: Y a-t-il une jurisprudence permettant de déterminer comment les tribunaux vont interpréter le mot «consommateur» dans cet amendement?

M. Assaf: Relativement à cet amendement, il y a l'affaire *Supérieur Propane*, laquelle démontre comment on peut faire cette analyse.

Le sénateur Massicotte: Dans la décision *Supérieur Propane*, le terme «consommateur» est-il défini?

M. Assaf: On peut définir «consommateur» de deux manières différentes. Nous connaissons bien les définitions: quelqu'un qui achète et consomme quelque chose. Nous le savons.

Le sénateur Massicotte: Cela doit avoir quelque chose à voir avec l'achat d'un produit. Nous sommes tous des consommateurs.

M. Assaf: Précisément. Quel est le produit que l'on consomme? Qui paie plus cher pour ce produit? C'est ce que notre norme actuelle nous permet de faire. C'est très bien.

Le sénateur Tkachuk: Quelle différence le projet de loi C-249 fera-t-il dans le cas d'une fusion de banques?

M. Assaf: Une fusion bancaire est un peu particulière parce qu'il y a tellement de niveaux différents de législation.

Le sénateur Tkachuk: Parlons alors d'une fusion entre deux des cinq grandes banques.

M. Assaf: Certains éléments de la fusion pourraient être autorisés, par exemple les services bancaires d'investissement ou autres secteurs d'activité où la nouvelle banque pourrait être compétitive internationalement. Peut-être pourrait-elle bénéficier d'une fusion dans le contexte des gains d'efficacité. En somme, on constate que nous avons la capacité de déterminer les gagnants et les perdants. Nous nous rendons compte qu'en pareil cas, les consommateurs ne sont pas désavantagés ni vulnérables. Peut-être que certains d'entre eux sont étrangers. Dans ce contexte, nous disons que cet aspect de la fusion devrait être autorisé, même s'il peut y avoir réduction de la concurrence, parce qu'il y a un intérêt économique plus large à permettre les économies d'échelle dans ce créneau particulier de la banque d'affaires ou dans d'autres domaines des services bancaires internationaux. Les banques seraient avantagées à cet égard.

Then you can look at other components and say that the efficiencies there do not outweigh the benefits. If we look at merging, say, retail banking, we see there is a loss to the economy, including a large wealth transfer that is taken not from large, foreign, rich, sophisticated companies, but from everyday banking clients. In that case, we would say the efficiencies do not help. That is the flexibility that the current standard permits.

Senator Tkachuk: Are you saying that, if Bill C-249 were passed, some of the considerations, in particular, the investment banking part, would not be allowed?

Mr. Assaf: It would be very difficult because it says you have to show benefits to consumers. It says that. It says "may." Do you want to exercise your discretion to maybe help the banks? Maybe I do not. It is not "shall;" it is "may." As well, you have to show benefits to consumers. That is what the section says.

There are no benefits to consumers in that sense. We looked at it. We researched it. We thought about it. Those consumers are not really people we want to help because the Canadian economy benefits more, and the consumers are not people we want to protect in that particular case.

The Chairman: We have just a few minutes. Do you each have one matter on which you would like to challenge the other? This is an unusual procedure but it has been requested.

Mr. Russell: I am a litigator, so I enjoy rebuttal.

The Chairman: It is with a great deal of nervousness that I allow this. After each has listened to the other, I will invite each of you to suggest one point on which we could benefit from some clarification. We are tight on time.

Mr. Russell: I will respond to the last question first, if I could.

To try to anticipate how this bill would affect bank mergers, anybody at this table would be pretty bold to say how that would work out because you have to be able to analyze the evidence. However, I do not believe, as I understand the markets where banks operate, that Bill C-249 would affect the equation to any extent whatsoever.

We have many retailers, such as grocers. I acted for Loblaws and its acquisition of Provigo. We have had many similar retail acquisitions in terms of the effects on the economy. I do not believe that Bill C-249 will affect the issue. I would have argued anything that I had to argue with efficiencies on the retail case, after *Superior Propane*, with the current section 96 and if Bill C-249 were in place. We could mystify you more with our debate. The balancing weights and this other that I will refer to, is simply taking total welfare, looking at the pluses, minuses, who is hurt, who is not hurt and allowing the tribunal to decide, with you harmed but in a position of gain, how it will balance those things.

Ensuite, on peut examiner d'autres secteurs d'activité et conclure que les gains d'efficacité ne l'emportent pas sur les avantages. Si l'on prend par exemple la fusion des banques de détail, on constate qu'il y a une perte pour l'économie, notamment un important transfert de richesse qui est pris non pas à même les grandes entreprises étrangères, riches et sophistiquées, mais des clients ordinaires des banques. Dans ce cas, on conclut que les gains d'efficacité n'aident pas. C'est la souplesse que la norme actuelle permet.

Le sénateur Tkachuk: Êtes-vous en train de dire que si le projet de loi C-249 était adopté, certaines considérations, notamment en ce qui a trait à la banque d'affaires, ne seraient pas autorisées?

M. Assaf: Ce serait très difficile parce que l'on dit qu'il faut démontrer que les consommateurs en tirent un avantage. C'est dit en toutes lettres. Le texte dit «peut». Voulez-vous exercer votre pouvoir discrétionnaire en vue d'aider peut-être les banques? Ou peut-être que non. Ce n'est pas «doit»; c'est «peut». De plus, il faut montrer que le consommateur est avantagé. Voilà ce que cette disposition stipule.

Il n'y a aucun avantage pour les consommateurs en ce sens. Nous avons examiné la question. Nous avons fait des recherches. Nous y avons réfléchi. Ces consommateurs ne sont pas vraiment des gens que nous voulons aider parce que l'économie canadienne est avantagée, et les consommateurs ne sont pas des gens que nous voulons protéger dans ce cas particulier.

Le président: Il reste seulement quelques minutes. Est-ce que chacun de vous voudrait débattre un point avec l'autre témoin? C'est une procédure inhabituelle, mais on en a fait la demande.

M. Russell: Je suis un avocat plaçant, alors j'aime bien la réfutation.

Le président: J'hésite énormément à permettre cela. Je vous invite à écouter ce que votre interlocuteur a à dire, après quoi j'inviterai chacun de vous à demander des précisions sur un point. Il nous reste peu de temps.

M. Russell: Je vais répondre à la dernière question en premier, si vous permettez.

Quand on tente de prévoir comment ce projet de loi influencerait sur les fusions bancaires, je dis que quiconque autour de la table serait bien audacieux de dire comment les choses se passeraient parce qu'il faut pouvoir analyser la preuve. Cependant, d'après ma compréhension du marché bancaire, je ne crois pas que le projet de loi C-249 jouerait un rôle le moins important dans cette équation.

Nous avons de nombreux détaillants, par exemple dans l'alimentation. J'ai travaillé pour Loblaws lors de son acquisition de Provigo. Dans le secteur du détail, il y a eu beaucoup d'acquisitions semblables dont on a étudié l'effet sur l'économie. Je ne crois pas que le projet de loi C-249 aura une influence. Si le projet de loi C-249 avait été en vigueur, j'aurais invoqué exactement les mêmes arguments au sujet des gains d'efficacité dans le secteur du détail, après l'affaire *Supérieur Propane*, en invoquant l'article 96 actuel. Nous pourrions vous embeller avec notre débat. Il faut mettre dans la balance le bien-être total, examiner les avantages et les inconvénients, voir

The tribunal has to determine the net beneficial economic effect of that merger. There is delegation of authority to decide what is more important in Canadian society: the welfare of certain consumers or certain kinds of businesses.

One thing about banks that you raise illustrates the point with consumers. Who are the consumers of banks? You and I and every single business in this country are those consumers.

Senator Tkachuk: When you say that Bill C-249 would not have any effect whatsoever. On whom would it have an effect?

Mr. Russell: I am no expert on *Superior Propane* but my friend and others argued it as various counsel for the commission. In respect of the distribution efficiencies that Mr. Assaf referred to, they were ready and exported to the U.S. They were already trying to gain the benefits in being stronger by their activity of distributional efficiencies, that is, not sending two trucks to the same place. You could come up with any number of such examples of distribution efficiencies. They were able to provide the overall efficiencies gained and the figures. Mr. Finkelstein provided the committee with the relevant math and said that the benefits outweighed the cost that consumers would pay, in Halifax and other places, in higher prices for propane. The tribunal, having weighed all of that, let the merger proceed. That is the balancing aspect to which my friend referred.

The consumer welfare standard would say that the balance must be in favour of the consumer, writ large, whether there are innovation or distribution efficiencies to be passed on. You could have distribution efficiencies by sending one truck but it has to mean that you and I will derive some benefit out of it. Mr. Finkelstein referred to a fact in the west about drying wheat with propane when you cannot use other things. That kind of business consumer has to derive some net benefits from the efficiencies of the merger.

You are setting a standard. My friend is right in saying that you define markets and decide who the consumers are. However, I do not think he would purport to say to you today that "consumer" means only individuals on the street.

Mr. Assaf: "Consumer" is not synonymous with "citizen."

Mr. Russell: That is what I said.

Mr. Assaf: It is not though. In the context of a particular merger, you cannot say that consumer equals citizen.

Mr. Russell: In a relevant market, it is everybody who consumes the product.

Mr. Assaf: That is right and we weigh it. I agree that consumers benefit the economy. However, let us be more specific. Which consumers benefit and who in the economy benefits? In a particular merger, they are not the same person and,

qui est lésé et qui ne l'est pas et laisser le tribunal décider. Le tribunal doit déterminer l'avantage économique net d'une fusion. Il y a délégation de pouvoirs pour ce qui est de décider ce qui est le plus important dans la société canadienne: le bien-être de certains consommateurs ou de certaines entreprises.

Vous avez parlé des banques et cela illustre ce qu'on disait au sujet des consommateurs. Qui sont les consommateurs des banques? Vous et moi et toutes les entreprises du Canada, sans exception, sont des consommateurs.

Le sénateur Tkachuk: Vous dites que le projet de loi C-249 n'aurait absolument aucun effet. Qui donc serait touché?

M. Russell: Je ne suis pas expert dans l'affaire *Supérieure Propane*, mais mon collègue et d'autres ont plaidé à divers titres dans cette affaire. Au sujet des gains au chapitre de la distribution, dont M. Assaf a parlé, la compagnie était prête et exportait aux États-Unis. Elle essayait déjà de se renforcer afin d'en tirer des avantages au chapitre de la distribution, c'est-à-dire en évitant d'envoyer deux camions au même endroit. On pourrait trouver bon nombre d'exemples semblables de gains au chapitre de la distribution. La compagnie était capable de donner tous les chiffres relativement aux gains d'efficacité. M. Finkelstein a expliqué au comité les calculs pertinents et a dit que les avantages l'emportaient sur le coût que les consommateurs auraient à payer, à Halifax et ailleurs, en prix plus élevés pour le propane. Le tribunal, ayant pesé le pour et le contre, a autorisé la fusion. C'est de cela que mon collègue parle quand il dit que c'est une question d'équilibre.

Selon la norme du bien-être du consommateur, la balance doit pencher en faveur du consommateur, pris au sens large du terme, s'il y a des gains au chapitre de l'innovation ou de la distribution que l'on peut répercuter. On peut réaliser des gains au chapitre de la distribution en envoyant un seul camion, mais cela doit vouloir dire que vous et moi en tirerons un avantage quelconque. M. Finkelstein a fait allusion au caractère essentiel du propane utilisé dans l'Ouest pour sécher le blé. Ce type de consommateur commercial doit tirer des avantages nets des gains réalisés par la fusion.

Vous établissez une norme. Mon collègue a raison de dire que vous définissez les marchés et décidez qui sont les consommateurs. Cependant, je ne pense pas qu'il irait jusqu'à vous dire aujourd'hui que le «consommateur» décrit exclusivement les citoyens ordinaires.

M. Assaf: Consommateur n'est pas synonyme de citoyen.

M. Russell: C'est bien ce que je dis.

M. Assaf: Mais ça ne l'est pas. Dans le contexte d'une fusion en particulier, vous ne pouvez pas dire que consommateur égale citoyen.

M. Russell: Dans un marché pertinent, c'est tous ceux qui consomment le produit.

M. Assaf: C'est vrai et nous en tenons compte. Je conviens que les consommateurs avantagent l'économie. Cependant, soyons plus précis. Quels consommateurs sont avantagés et qui, au sein de l'économie, est avantagé? Dans une fusion en particulier, ces

in fact, consumers do not equal citizens, writ large. It boils down to who gains and who loses in society. Ask the economists, because they know. They will be here tomorrow. Is the approach being put forward today and followed, based on the Federal Court of Appeal decision, equal to total welfare or total surplus? Ask the economists tomorrow and I suspect the answer will be, no.

The Chairman: I have a supplementary. You asked who might be affected. Is it obvious that, if this bill were in effect, *Superior Propane* would not have been allowed to merge? Is that a given?

Mr. Assaf: In my opinion, yes, because it says, "benefits to consumers." The efficiencies have to reflect in benefits to consumers. People such as Robert Pitofsky, former Chairman of the Federal Trade Commission in the U.S., have called this kind of qualification, "the killer qualification." That means you would not meet it, so do not worry about it. That is essentially what Bill C-249 will do.

To put it back into perspective, we are not saying that every big merger should go through — absolutely not. We are simply saying that there should be a legal regime that permits an exception in limited circumstances, where we, as reasonable people and members of society and Canada, all gain more than we lose. There is a defence to murder, but there is not be a defence to mergers.

Mr. Russell: In respect of *Superior Propane*, I would have to say that it is likely that, given the difference, it would not have passed under the new standard, although I do not know that for sure. The real difference would have been that they would have to prove that the efficiencies would lead to a net benefit to consumers. I know the term "consumer" is an issue today, whether in Europe, the U.S. or anywhere else. I will send the quotes to the committee that say it has been interpreted to mean "anyone who takes the input." My friend is simply saying that, if the product were widgets, not everyone in Canada consumes widgets. Therefore, it is only the people who consume widgets. I accept that. It is the consumer of the product, but it is not individuals and business. They are both consumers. If I could confine him enough, he would have to at least acknowledge that.

Mr. Assaf: I agree with that. We have identified it is the consumers of the product. The existing standard allows us to go one step further and ask who those consumers are. Are they rich people heating their pools with propane? Do we want to stop this merger that may benefit the economy because we want wealthy people to have cheap propane to heat their pools? This standard allows us to at least ask the question. I do not understand why we would want to preclude that question from being asked.

deux entités ne sont pas la même personne; en fait, le consommateur n'est pas synonyme de citoyen au sens large. En fin de compte, il s'agit de savoir qui est gagnant et qui est perdant dans la société. Demandez aux économistes, car eux le savent. Ils seront ici demain. Est-ce que l'approche proposée aujourd'hui, inspirée de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale, est l'équivalent du bien-être total ou du surplus total? Demandez demain aux économistes et je soupçonne que la réponse sera non.

Le président: J'ai une question supplémentaire. Vous avez demandé qui pourrait être touché. Est-il évident que, si ce projet de loi avait été en vigueur, la fusion n'aurait pas été autorisée dans l'affaire *Supérieur Propane*? Est-ce établi?

M. Assaf: À mon avis, oui, parce qu'on dit «avantageux pour les consommateurs». Les gains doivent se traduire par des avantages pour les consommateurs. Des gens comme Robert Pitofsky, l'ancien président de la Commission fédérale du commerce aux États-Unis, ont qualifié ce critère de «critère létal». Cela veut dire qu'on ne pourrait pas le respecter et qu'il n'y a donc pas à s'en soucier. C'est essentiellement ce que ferait le projet de loi C-249.

Pour remettre les choses en contexte, nous ne disons pas que toute fusion de grande envergure devrait être autorisée, absolument pas. Nous disons simplement qu'il doit y avoir un régime juridique qui permet une exception dans des circonstances limitées, dans les cas où nous jugeons raisonnablement que l'ensemble de la société et du Canada gagne plus qu'elle ne perd. Il y a une défense en cas de meurtre, mais il n'y aurait pas de défense en cas de fusion.

M. Russell: Au sujet de *Supérieur Propane*, je dois dire que la fusion n'aurait probablement pas été autorisée aux termes de la nouvelle norme, bien que je n'en sois pas certain. La véritable différence aurait été celle-ci: il leur aurait fallu prouver que les gains se traduiraient par un avantage net pour les consommateurs. Je sais que le mot «consommateur» fait l'objet d'une controverse aujourd'hui, que ce soit en Europe, aux États-Unis ou n'importe où ailleurs. Je vais envoyer au comité des références montrant que ce mot a été interprété comme signifiant «quiconque prend l'intrant». Mon collègue dit simplement que si le produit en question est un gadget, ce ne sont pas tous les Canadiens qui consomment des gadgets. Par conséquent, cela s'appliquerait seulement aux consommateurs de gadgets. J'accepte cela. C'est le consommateur du produit, mais ce ne sont pas les particuliers et les entreprises. Dans les deux cas, ce sont des consommateurs. Si je pouvais circonscrire suffisamment la notion, il lui faudrait au moins reconnaître cela.

M. Assaf: Je suis d'accord avec cela. Nous avons déterminé que ce sont les consommateurs du produit. La norme actuelle nous permet d'aller plus loin et de demander qui sont ces consommateurs. S'agit-il de gens riches qui réchauffent leur piscine avec du propane? Voulons-nous interdire une fusion qui peut être avantageuse pour l'économie parce que nous voulons que les gens riches puissent acheter du propane bon marché pour réchauffer leur piscine? Cette norme nous permet au moins de poser la question. Je ne comprends pas pourquoi nous voudrions empêcher que cette question soit posée.

Mr. Russell: I personally believe that it is perverse for a tribunal of three people to decide who is wealthy, who deserves, who should get benefits and who should not get benefits. That is a public policy delineation that Parliament makes in every sphere of our economy. That is, perhaps, the core of the issue. You have distilled that from this debate. Should it be a public policy standard, or should it be at the discretion of the tribunal to weigh what it considers important? Who is wealthy? You and I are wealthy, so it does not matter whether we pay too much for gasoline. Some people would agree with that. Whether we are wealthy will be in the eyes of someone else. All those things are to be considered within the ambit of a litigation process in front of a tribunal. We will decide who is worthy and who is not worthy, and who should benefit and who should not benefit, because we declined to set a standard. Every other nation in the world says that, if you want to overcome an anti-competitive merger, show that it benefits the people of Canada who are the consumers of the product.

Senator Massicotte: I have a quick question, and yes or no will do as a response. If you have three players in a non-profitable industry and two players are about to go insolvent because there is too much competition, would the proposed provisions of this bill allow the merger of two if it represented a 5 per cent or 10 per cent increase in pricing while saving 1,000 jobs? What would be the result? Mr. Russell, would such a merger be permitted?

Mr. Russell: I need to insert a few facts. The two companies might be able to say that they both had production efficiencies. For example, each company is running one line. Now, they will be able to take one plant and run the line two shifts. That creates efficiency.

Senator Massicotte: Hypothetically, the consumer will face a 10 per cent price increase.

Mr. Russell: Your price standard means that I would not find it anti-competitive in the first place. If you gave me a 20 per cent price increase, then I can answer your question. We would then look to see whether the production efficiency would be passed on to consumers.

Senator Massicotte: Presume it would not be passed on. It saves 1,000 jobs but the "consumer" by your definition, suffers from the increase in price.

Mr. Russell: If the consumers, wherever they are, will be the only beneficiaries of that efficiency, then it would not pass the tribunal.

Senator Massicotte: What about the 1,000 jobs that would be saved?

M. Russell: Je crois personnellement qu'il est inique qu'un tribunal de trois personnes décide qui est riche, qui est méritant, qui devrait être avantagé et qui ne devrait pas l'être. C'est une décision d'affaires publiques que le Parlement prend dans toutes les sphères de notre économie. C'est peut-être là le noeud du problème. Vous avez réussi à extraire cette question du débat actuel. Devrait-il s'agir d'une norme établie dans le cadre d'une politique publique, ou bien faut-il s'en remettre à la discrétion du tribunal pour mettre dans la balance les éléments qu'il juge important? Qui est riche? Vous et moi sommes riches, alors peu importe que nous payions trop cher notre essence. Il y en a qui seraient d'accord avec cela. Quant à savoir si nous sommes riches, c'est à un tiers de se prononcer. Tous ces éléments doivent être pris en compte dans le cadre d'un processus de litige devant un tribunal. Nous déciderons qui est méritant et qui ne l'est pas, qui devrait être avantagé et qui ne le devrait pas, parce que nous avons refusé de fixer une norme. Dans tous les autres pays du monde, on dit que les partisans d'une fusion anticoncurrentielle doivent démontrer qu'elle est avantageuse pour la population du Canada qui regroupe les consommateurs du produit.

Le sénateur Massicotte: J'ai une brève question à laquelle on pourra répondre par oui ou par non. Si vous avez trois intervenants dans un secteur non rentable et que deux d'entre eux sont sur le point de faire faillite parce qu'il y a trop de concurrence, les dispositions proposées dans ce projet de loi permettraient-elles la fusion de deux entreprises si cela représentait une augmentation de 5 p. 100 ou 10 p. 100 des prix, tout en sauvant par ailleurs 1 000 emplois? Quel serait le résultat? Monsieur Russell, une telle fusion serait-elle permise?

M. Russell: Je dois appuyer ma réponse sur des faits. Les deux compagnies pourraient être en mesure de dire qu'elles ont toutes les deux réalisé des gains au chapitre de la production. Par exemple, chaque compagnie a une chaîne de montage. Après la fusion, elles pourront exploiter une seule usine avec deux quarts de travail sur la même chaîne. Cela crée des gains d'efficacité.

Le sénateur Massicotte: Hypothétiquement, le consommateur serait confronté à une augmentation de 10 p. 100 des prix.

M. Russell: Si l'on appliquait votre norme relative au prix, la fusion ne serait pas jugée anticoncurrentielle au départ. Si vous me donnez une augmentation de 20 p. 100 des prix, alors je peux répondre à votre question. Il faudrait alors se demander si les gains réalisés au chapitre de la production seraient transmis aux consommateurs.

Le sénateur Massicotte: Supposons qu'ils ne seraient pas transmis. Cela permet de sauver 1 000 emplois, mais le «consommateur», d'après votre définition, subit une augmentation de prix.

M. Russell: Si les consommateurs, peu importe qui ils sont, seront les seuls bénéficiaires de ce gain d'efficacité, alors la fusion ne serait pas acceptée par le tribunal.

Le sénateur Massicotte: Et les 1 000 emplois que l'on sauverait?

Mr. Russell: Neither one of us is saying that the Competition Act would preserve jobs. Jobs and job losses in the competition policy of Canada — I cannot speak for any nation other than the U.S. and Europe — are not relevant. In places such as South Africa and New Zealand, it is a criterion in the statute to examine those other kinds of issues, but it is not in the statutes of Canada.

Mr. Assaf: The answer is no. On the other fact, if the tribunal would not consider a 10 per cent price increase as material, that would be the bigger problem.

The Chairman: Thank you, gentlemen. Your evidence has been helpful and stimulating.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 29, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-249, to amend the Competition Act, met this day at 11:06 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Our first witness this morning is Mr. Schwartz, an economist and past member of the Competition Tribunal. We have had the pleasure of your company before Mr. Schwartz. We welcome you back again.

I believe you have an opening statement. Please proceed.

Mr. Lawrence P. Schwartz, Economist, Past member of the Competition Tribunal, As an individual: Honourable senators, I come to you with a background in economics. I had the singular honour of serving our country for the past five years of my term as a full-time lay member of the Competition Tribunal. I sat on panels for various cases, including Air Canada, Canadian Waste, a variety of consent order cases and a case involving the merger of Superior Propane and ICG Propane.

I hope I can contribute to the deliberations of this committee through my independence. I am not working for anybody who has an issue in this matter or for any law firm or client who has an issue coming before the bureau or the Competition Tribunal. Indeed, my contribution would be my knowledge of the history of the Competition Act and why certain things are there, including the defence of efficiency in section 96 that Bill C-249 addresses.

My position is very simple. This proposes a major change in Canada's competition policy, not a minor or trivial one. It is completely lacking in economic support.

M. Russell: Ni l'un ni l'autre d'entre nous ne dit que la Loi sur la concurrence permettrait de sauver des emplois. Les emplois et les pertes d'emplois, dans la politique de la concurrence au Canada — je ne sais pas ce qu'il en est dans les autres pays, sauf les États-Unis et l'Europe — ne sont pas pertinents. En Afrique du Sud et en Nouvelle-Zélande, c'est un critère de la loi; il faut examiner d'autres questions de ce genre, mais cela ne figure pas dans la loi canadienne.

M. Assaf: La réponse est non. Sur l'autre aspect, si le tribunal ne jugeait pas importante l'augmentation de 10 p. 100 des prix, c'est là que se situerait le principal problème.

Le président: Merci, messieurs. Votre témoignage a été utile et stimulant.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 29 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence, se réunit aujourd'hui à 11 h 06 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Ce matin, notre premier témoin est M. Schwartz, économiste et ancien membre du Tribunal de la concurrence. Monsieur Schwartz, nous avons déjà eu le plaisir de vous accueillir et nous vous souhaitons de nouveau la bienvenue.

Je crois que vous avez une déclaration préliminaire. Nous vous écoutons.

M. Lawrence P. Schwartz, économiste, ancien membre du Tribunal de la concurrence, témoignage à titre personnel: Honorables sénateurs, j'apporte avec moi mon expérience en économie. J'ai eu l'insigne honneur de servir le Canada à titre d'«autre membre» à temps plein du Tribunal de la concurrence pendant cinq ans. J'ai fait partie des formations du Tribunal qui ont entendu notamment les affaires *Air Canada* et *Canadian Waste*, diverses affaires d'ordonnance par consentement et le fusionnement Supérieur Propane-ICG Propane.

J'espère pouvoir contribuer aux travaux du comité par mon indépendance. Je ne travaille pour personne qui aurait des intérêts dans cette affaire, ni pour aucun client ou cabinet d'avocat qui serait concerné par une affaire dont le Bureau ou le Tribunal de la concurrence est saisi. Ma contribution sera ma connaissance de l'historique de la Loi sur la concurrence et des raisons pour lesquelles on y trouve certains éléments, dont la défense fondée sur l'efficacité prévue à l'article 96 que vise le projet de loi C-249.

Ma position est très simple. Ce projet de loi propose un changement majeur dans la politique de concurrence du Canada, et non pas un changement mineur ou anodin. Il n'est absolument pas justifié d'un point de vue économique.

I believe section 96 works well. It works as it is intended to work. The bill on the other hand is unnecessary and possibly harmful. It is premised, if I may say, on a misunderstanding of the role, the intent and the purpose of merger law in our Competition Act.

In regard to the bill, it removes the defence of efficiency to an anti-competitive merger and makes efficiency, instead, a factor that the Competition Tribunal may consider in its decision as to whether this merger violates section 92. I emphasize the words "may consider." At the moment, under the efficiency defence in section 96, gains in efficiency must be considered. There is no discretion. One of the things this bill would do would make efficiencies a totally discretionary factor. No matter how large they are, the tribunal would have the discretion to ignore them completely when deciding whether a merger lessens competition substantially. I note the discretionary element that Bill C-249 contains.

Also, the bill speaks to benefits to consumers. The efficiencies that may be considered have to be such as to provide benefits to consumers, including competitive prices and product choices.

In my reading, there is a little ambiguity in this. I read from it the requirement that any efficiency gains the tribunal may consider have to be such as to reduce the price down to the competitive level.

That rather assumes that we know what the competitive level is. In the real world, on a day-to-day basis, I do not know where the competitive price is. I have an idea. Things that are clear in economic theory are not necessarily so clear in day-to-day business transactions. I am not saying it cannot be estimated, but it will be difficult.

What do you do when the price before the merger at issue is already above the competitive level? Under those conditions, if you are to require efficiency gains to be considered, it ought to be enough that they lower the price below the pre-merger price. I do not understand the necessity of requiring that the price decline all the way to the competitive level. As long as the price goes down, we are all better off. I am not sure I understand why the price must be the competitive price. Although, perhaps, in many cases, it might not matter, there will be cases in which it will matter.

The worrying consequence for me is that because efficiency becomes a discretionary factor, the emphasis on efficiencies will be diminished. We will end up with the American approach or the more rigid European competition regime that I will submit to you is the opposite of what was thought of in the 1986 amendments to the Combines Investigation Act that created the Competition Act and gave us the efficiency defence as we know it.

The central focus on efficiency in merger review accounts for why Parliament made efficiency a defence rather than a factor in 1986. It did not want to risk going the American route in which

À mon avis, l'article 96 donne de bons résultats. Il donne, en fait, les résultats escomptés. Par contre, le projet de loi n'est pas nécessaire et pourrait même causer du tort. Il est fondé, si je peux dire, sur une mauvaise compréhension du rôle, de l'intention et de l'objet du droit concernant les fusions qui encadre la Loi sur la concurrence.

Le projet de loi élimine la défense fondée sur l'efficacité qu'on peut actuellement invoquer dans le cas d'un fusionnement anticoncurrentiel et ferait plutôt de l'efficacité un facteur que le Tribunal de la concurrence peut prendre en considération pour déterminer si ce fusionnement est contraire à l'article 92. J'appuie sur les mots «peut prendre en considération». À l'heure actuelle, les gains en efficacité doivent être considérés, conformément à l'article 96 sur la défense fondée sur l'efficacité. Il n'y a aucun pouvoir discrétionnaire. Or, ce projet de loi ferait de l'efficacité un facteur tout à fait discrétionnaire. Peu importe l'importance de ces gains, le Tribunal pourrait en faire abstraction lorsqu'il décide si un fusionnement affaiblit considérablement la concurrence ou non. Je souligne l'élément discrétionnaire que contient le projet de loi C-249.

Par ailleurs, le projet de loi fait état des avantages aux consommateurs. Les gains en efficacité à considérer doivent apporter des avantages aux consommateurs, notamment des prix compétitifs ou un choix dans les produits.

Selon mon interprétation, il y a un peu d'ambiguïté ici. Cette disposition exigerait que les gains en efficacité que le Tribunal peut considérer doivent nécessairement entraîner une réduction des prix à un niveau concurrentiel.

Cette exigence implique que nous connaissons le niveau concurrentiel. Or, dans la réalité et au quotidien, je ne sais pas où se situe le prix compétitif. J'en ai une idée. Les choses qui sont claires en théorie économique ne le sont pas nécessairement dans les transactions commerciales de tous les jours. Je ne dis pas que c'est impossible à évaluer, mais bien que ce sera difficile.

Que fait-on si le prix avant le fusionnement se situe déjà au-dessus du niveau concurrentiel? Dans ces circonstances, si l'on exige que les gains en efficacité soient considérés, ces gains doivent être suffisants pour entraîner une baisse des prix en dessous du niveau antérieur au fusionnement. Je ne comprends pas pourquoi on exige que le prix atteigne un niveau concurrentiel. Pourvu que le prix baisse, nous y gagnons tous. Je ne comprends pas bien pourquoi ce prix doit être un prix compétitif. Dans de nombreux cas, ce détail n'aura peut-être pas d'importance, mais il en aura certainement dans d'autres cas.

Ce qui m'inquiète, c'est que les gains en efficacité auront moins de poids s'ils deviennent un facteur discrétionnaire. Nous finirons par adopter le modèle américain ou le régime de concurrence plus rigide de l'Europe qui, à mon avis, est à l'opposé de ce que visaient les modifications apportées en 1986 à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, dont a découlé la Loi sur la concurrence et qui nous ont donné la défense fondée sur l'efficacité telle que nous la connaissons aujourd'hui.

C'était pour mettre l'accent sur l'efficacité et l'examen des fusionnements que le Parlement a fait de l'efficacité un élément de défense plutôt qu'un facteur en 1986. On ne voulait pas emprunter

things would be so discretionary they might not get any weight at all or get weight in such an ambivalent way that we would not know what the policy was.

As to the history of the act, I suspect that many Canadians wonder where section 96 as it appears today came from. It comes from a 1969 report of the Economic Council of Canada, which on a reference from the federal government undertook a study of competition policy in an attempt to amend the old Combines Investigation Act. Many of you will know that that act made merger and monopolization a criminal offence. On the merger side, there were no convictions because the Crown could never establish to the criminal standard of proof that the merger violated the act.

One of the things the Economic Council of Canada said was that criminal law is the wrong framework to evaluate mergers. They also said that merger are normal. There should be no presumption that a merger is bad. It is part of normal economic activity. It should not be criminal. They took notice based on their research of the economic evidence that suggested that Canadian factories and plants were below world scale, serving mainly the home market protected by high tariffs and trade barriers, and prospectively, in the council's view, unable to compete in the forthcoming world of more liberal trade and investment.

They said that, for these two reasons, to make competition policy more effective, we should make merger a civil offence rather than a criminal offence. They also said that they need the civil law regime to bring efficiency into consideration. The economic council report of 1969 explicitly said that, with respect to mergers, there should be a defence of efficiency. They acknowledge that it was possible for an anti-competitive merger to create gains in efficiency so large when judged against the harms to competition that the merger should nonetheless be permitted.

I should like to emphasize a point that you will understand. The Economic Council of Canada was an independent and research-based organization. It was in that research-based framework that this efficiency defence had its birth.

Honourable senators will also know that the attempts to amend the Combines Investigation Act throughout the 1970s and 1980s was a tortured process. My understanding is that that was due to the concern of the business community about conspiracy provisions. Others perhaps can speak to that.

There was not much concern about the merger law being civil and even having an efficiency defence, although the first efficiency defence that the government introduced following the report of the Economic Council of Canada limited the availability of the

la voie prise par les Américains, c'est-à-dire faire en sorte que les choses deviennent si discrétionnaires qu'elles n'ont plus de poids ou encore qu'elles prennent une importance de façon si ambivalente qu'on ne sait plus ce qu'est la politique.

Quant à l'histoire de la loi, bon nombre de Canadiens doivent se demander d'où vient l'article 96 qui existe aujourd'hui. Son origine remonte à un rapport de 1969 du Conseil économique du Canada qui, à la demande du gouvernement fédéral, avait entrepris une étude sur la politique de concurrence en vue de modifier l'ancienne Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Vous êtes nombreux à savoir qu'en vertu de cette loi, le fusionnement et le monopole étaient des infractions criminelles. En ce qui concerne les fusionnements, aucune condamnation n'a jamais été prononcée parce que l'accusation n'a jamais réussi à satisfaire aux critères criminels de la preuve que le fusionnement était contraire à la loi.

Le Conseil économique du Canada a fait valoir notamment que l'évaluation des fusionnements ne devait pas relever du droit pénal. Il considérait en outre que le fusionnement était normal. Il ne fallait pas présumer qu'un fusionnement était mal en soi. Les fusionnements constituaient un élément normal de l'activité économique et ne devaient pas être considérés comme des infractions criminelles. Cette prise de position faisait suite à une recherche qui avait révélé que les usines canadiennes étaient en dessous de l'échelle mondiale, qu'elles desservaient surtout le marché intérieur protégé par d'importants tarifs et barrières commerciales et que, par conséquent, elles n'étaient pas en mesure de compétitionner dans un monde caractérisé par la libéralisation du commerce et des investissements.

Pour ces deux motifs, le Conseil a soutenu que, pour rendre la politique de concurrence plus efficace, il fallait décriminaliser le fusionnement pour en faire une infraction de nature civile. Il a aussi affirmé que le régime de droit civil était nécessaire pour que les gains en efficacité soit pris en considération. Dans son rapport de 1969, le Conseil économique dit explicitement que, dans le cas des fusionnements, il fallait prévoir une défense fondée sur l'efficacité. Il a reconnu qu'il était possible de permettre un fusionnement anticoncurrentiel si les gains en efficacité étaient plus importants que le tort causé à la concurrence.

J'aimerais souligner un aspect que vous comprendrez. Le Conseil économique du Canada était un organisme de recherche indépendant. C'est dans ce cadre de recherche que la défense fondée sur l'efficacité a été conçue.

Les membres du comité sauront également que les tentatives visant à modifier la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions dans les années 70 et 80 ont été semées d'embûches, probablement parce que les dispositions concernant la conspiration inquiétaient les gens d'affaires. D'autres que moi pourraient peut-être parler de cet aspect.

On se préoccupait peu que le fusionnement prenne un caractère civil ou que la défense fondée sur l'efficacité soit prévue, même si la première disposition concernant la défense fondée sur l'efficacité que le gouvernement a proposée à la suite du

defence to those cases where the gains in efficiency would be passed on to consumers in the form of lower prices. That is clearly stated in Bill C-256.

That bill did not go anywhere. It was replaced a few years later. The history is in my report.

The next efficiency defence dropped the passing-on requirement and said that they want the efficiency defence but that it would not be available where the merger would result in complete control of a product in a market. That kind of gets to the question of monopoly. That provision did not survive.

The Liberal government introduced Bill C-29 in 1982. That was a simple statement, as I put in my paper to you. There were no limitations on the defence of efficiency. There was no pass-on requirement and no limitation in the event of monopoly. The Conservative government that finally passed the 1986 amendments to the civil side of the Combines Investigation Act — they renamed it the Competition Act — are as we have today.

There have been various attempts over the history of this act that have been thrown aside to limit the availability of the efficiency defence. Why was that? I commend to you that the reason was that the people who drafted the more recent 1986 amendments saw the fundamentally economic character of the defence of efficiency. They wanted to stop anti-competitive mergers, but they also wanted to take the benefits of efficiency from anti-competitive mergers when they are large enough to exceed the harms to competition.

There are other efficiency-oriented provisions on the civil law side of the Competition Act. I will note section 79. We now call it abuse of dominant position. It was called the offence of monopolization. There is a part of section 79 that says that if the challenged practice leading to the abuse is the result of superior competitive performance, then the tribunal shall consider that factor. I emphasize the use of the words "shall consider." They cannot avoid it. This suggests that an anti-competitive practice could be nevertheless sustained if it resulted from superior competitive performance, among other considerations.

Section 75, refusal to deal, had its roots in protecting small business from arbitrary terminations of supply by dealers and manufacturers. There have been a couple of cases before the tribunal on section 75. The small businessman always wins, as it should be under section 75 as it had been. It is clear.

More recently, Parliament amended section 75 so that if someone feels that they have been terminated in their supplies, they not only have to show their own harm but also they have to

rapport du Conseil économique du Canada permettait cette défense seulement si les gains réalisés étaient transmis aux consommateurs sous forme d'une baisse de prix. C'est ce que prévoyait le projet de loi C-256.

Ce projet de loi n'a pas été adopté. Il a été remplacé quelques années plus tard. Son historique est exposé dans mon rapport.

Par la suite, l'exigence voulant que les gains soient transmis aux consommateurs a été écartée; la défense fondée sur l'efficacité était maintenue sauf dans le cas où le fusionnement devait entraîner le contrôle presque total d'un produit dans un marché. Cette disposition touchait à la question du monopole, mais elle n'a pas survécu.

Le gouvernement libéral a déposé le projet de loi C-29 en 1982. Il s'agissait d'un texte simple, que j'ai reproduit dans mon rapport. La défense fondée sur l'efficacité ne faisait l'objet d'aucune contrainte. On n'exigeait plus que les gains soient transmis aux consommateurs et on n'imposait aucune limite en cas de monopole. Le gouvernement conservateur a finalement adopté les modifications de 1986 du volet civil de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, qui est devenue la Loi sur la concurrence, et c'est ce que nous avons aujourd'hui.

Tout au long de l'histoire de cette loi, diverses tentatives visant à limiter le recours à la défense fondée sur l'efficacité ont échoué. Pourquoi? À mon avis, c'est parce que les rédacteurs des plus récentes modifications de 1986 ont vu le caractère fondamentalement économique de la défense fondée sur l'efficacité. Ils voulaient certes mettre un terme aux fusionnements anticoncurrentiels, mais souhaitaient aussi profiter des gains en efficacité issus des fusionnements anticoncurrentiels lorsque ces gains dépassent les torts causés à la concurrence.

Le volet civil de la Loi sur la concurrence comporte d'autres dispositions concernant l'efficacité. Prenons par exemple l'article 79. Nous parlons maintenant d'abus de position dominante, alors qu'il s'agissait autrefois de l'infraction de monopolisation. Une partie de l'article 79 stipule que si la pratique controversée conduisant à un abus résulte d'un rendement économique supérieur, le tribunal doit alors tenir compte de ce facteur. Je souligne l'utilisation du mot «doit». Le tribunal ne peut faire fi de ce facteur. Il est donc possible qu'une pratique non concurrentielle puisse être défendue si elle résulte d'un rendement concurrentiel supérieur, entre autres considérations.

L'intention première de l'article 75, qui porte sur le refus de vendre, était de protéger les petites entreprises dans les cas où un négociant ou un fabricant déciderait arbitrairement de mettre fin à son approvisionnement. Le tribunal a été saisi d'un certain nombre de causes portant sur l'article 75. La petite entreprise a toujours gain de cause, comme il se doit en vertu de l'article 75. Cette chose est claire.

Plus récemment, le Parlement a modifié l'article 75 de manière à ce que la partie qui se sent lésée par un refus d'approvisionnement doit non seulement prouver qu'elle a

show that competition itself has been adversely affected. This is not the same as substantial lessening of competition under the merger provisions, but it goes to the same idea.

We have here another example of how the Competition Act is evolving on the civil side, that we need an economic focus in our Competition Act to promote our long-term economic development.

The final point I would make on this is the rather strange provision that you may see in the statute, section 92(2). Section 92 empowers the tribunal to make an order when a merger is found to be anti-competitive. However, section 92(2) says that if the only evidence that comes up to the tribunal is market share or concentration evidence, the tribunal cannot find a substantial lessening of competition. If the only evidence that comes up is that this merger will raise market share of the merged company from 20 per cent to 30, 40 per cent to 50, or 50 per cent to 75, whatever percentage you want to name, that is insufficient. The Commissioner of Competition has to adduce other evidence because market share and concentration is not enough.

You may ask why this is. It is clear to me that if we were to rely, as the Americans have largely done, although they have come off of it in the last 20 years, on market share evidence, then forget it, we will never have a merger that is permitted in Canada because market share in many of our industries is already high. Hence, if we were to rely solely on market share or concentration evidence, no merger of our larger firms would ever be entertained. They would all be found to lessen competition substantially.

I submit to you that the original thinking of the economic council was that we need mergers to rationalize our industry, to promote world-scale plant and equipment, or what I would simply call economic efficiency in our industry, and that this is why, under section 92(2), we cannot rely solely on evidence of market share.

We have a number of parts of the civil side of the Competition Act that are more economically focused than the criminal side — bid-rigging conspiracy, predatory pricing, which are rigidly focused and properly so on consumer welfare.

I believe the intent of Parliament was very clear. The 1986 amendments to the Competition Act, or the old Combines Investigation Act, are not part of social policy, except maybe in some very indirect sense. They represent fundamental economic framework legislation similar to the laws of corporation, bankruptcy, and intellectual property.

I draw attention to an extract in my report to you from Minister Côté, in 1986, when he introduced this Bill C-91. This is what he said, among other things, in my extract: "Mr. Speaker, economically oriented major statutes such as the laws on

souffert de ce refus, mais elle doit aussi établir que ce refus nuit à la concurrence. Ce n'est pas la même chose qu'une diminution substantielle de la concurrence que prévoient les dispositions sur le fusionnement, mais l'idée est la même.

Nous avons ici un autre exemple de la façon dont les dispositions civiles de la Loi sur la concurrence évoluent, qui montre qu'il faut mettre l'accent sur le caractère économique de cette loi pour promouvoir le développement économique à long terme.

Le dernier point que j'aimerais souligner à ce sujet porte sur la disposition un peu étrange que comporte le paragraphe 92(2). L'article 92 permet au tribunal de prendre une ordonnance lorsqu'il détermine qu'un fusionnement est anticoncurrentiel. Toutefois, le paragraphe 92(2) précise que le tribunal ne peut conclure qu'un fusionnement diminue sensiblement la concurrence en raison seulement de la concentration ou de la part du marché. Il ne suffit donc pas de prouver que par suite du fusionnement, la part du marché de l'entreprise fusionnée passera de 20 à 30 p. 100, de 40 à 50 p. 100, de 50 à 75 p. 100, ou peu importe le pourcentage. Le Commissaire de la concurrence doit apporter d'autres preuves parce que la part et la concentration du marché ne suffisent pas.

Vous pouvez vous demander pourquoi. À mon avis, il est clair que si nous devons fonder nos décisions sur la part du marché, comme les Américains l'ont fait, bien que dans une moindre mesure au cours des 20 dernières années, aucun fusionnement ne serait permis au Canada parce que la part du marché est déjà élevée dans de nombreux secteurs. S'il fallait s'en remettre à ce seul facteur, aucun fusionnement de nos grandes entreprises ne serait possible. On conclurait dans tous les cas à une diminution substantielle de la concurrence.

À mon avis, le Conseil économique avait d'abord déterminé qu'il nous fallait des fusionnements pour rationaliser notre industrie, pour promouvoir des usines et des équipements à l'échelle mondiale, ou ce que j'appellerais tout simplement l'efficacité économique de notre industrie, et c'est pour cette raison que le paragraphe 92(2) interdit de s'en remettre uniquement à la part du marché.

Certaines dispositions civiles de la Loi sur la concurrence sont plus axées sur l'aspect économique que les dispositions criminelles — le truquage des offres, l'établissement d'un prix abusif — qui visent spécifiquement et adéquatement le bien-être des consommateurs.

Je crois que l'intention du Parlement était très claire. Les modifications apportées en 1986 à la Loi sur la concurrence, ou plutôt à l'ancienne Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, ne font pas partie d'une politique sociale, sauf peut-être d'une manière très indirecte. Ce sont des dispositions législatives fondamentales qui touchent au cadre économique de la même façon que le droit en matière de sociétés, de faillite et de propriété intellectuelle.

J'attire votre attention sur un extrait de mon rapport, qui reprend des paroles prononcées par le ministre Côté en 1986 lorsqu'il a déposé le projet de loi C-91: «Monsieur le Président, les lois-cadres à caractère économique comme les lois sur la

competition, bankruptcy, corporations, copyright and trademarks provide essential tools for the orderly trade as they establish the basic rules for a competitive and fair market-based economy.”

This tells you something, that Parliament viewed the Competition Act on the same level as the laws governing intellectual property, bankruptcy and the corporate law.

I submit to you that those laws are sensitive to social policy but that social policy is not why they are there. We need these fundamental statutes to guide our long-term economic development.

When people say to you that something else was intended — and I must say I believe a previous witness has taken this same speech, a portion of it and not told you what I have just told you — I am very discouraged by that. The idea that the Competition Act was mainly social policy is patently false. It is not that Parliament cannot change it, but there will be a cost in my view to doing so.

I have a few final remarks. There is no sense in which an anti-competitive merger that promises gains in efficiency will always win. Section 96 calls for a trade-off; — that is to say, it is possible that the gains in efficiency would be so large that compared to the harm to competition the merger should be permitted even though it is anti-competitive. That is what section 96 does. It does not say that the anti-competitive merger will always survive because it can show some gains in efficiency. I believe the word is “trump.” Efficiencies do not trump anything in the merger sections of our law. Our law now requires what I have just referred to as a trade-off.

So, yes, there will be mergers that result in higher prices, but they will be very rare. I will say to you that it is my view, as I stated in my submission, that the propane case could have been won. There is enough information on the record to show that the commissioner did not adduce all of the information in his possession. Why that was, I do not know. I have asked this question many times, and I do not get answers. I am told that legal opinions were given; I do not know what that means.

As the tribunal said in its second decision in the propane case, if the commissioner had introduced this information properly, and if it had withstood rebuttal, there is every reason to suspect that the propane merger would have been stopped under the approach that the tribunal took in its first decision, which was the approach in the commissioner’s merger guidelines, since disavowed.

I do not believe in any way, shape or form that the decision in *Superior Propane* opens the floodgates. You have with you a couple of extracts from my written submission; I believe the clerk distributed those extracts.

One is not included in my written submission — and that is extract “C” at the bottom. It addresses this point. Professors Mathewson and Winter thought the propane decision followed

concurrence, la loi sur la faillite, les sociétés, le droit d’auteur et les marques de commerce nous fournissent les instruments essentiels au bon fonctionnement du commerce car elles établissent les règles fondamentales pour qu’une économie de marché soit concurrentielle et équitable».

Ces propos montrent que le Parlement considérait la Loi sur la concurrence de la même manière que les lois régissant la propriété intellectuelle, la faillite et les sociétés.

Je dirais que la politique sociale agit sur ces lois, mais n’en est pas la cause. Nous avons besoin de ces lois fondamentales pour guider notre développement économique à long terme.

Lorsque des gens vous disent qu’il y avait une autre intention — et je crois qu’un témoin antérieur a pris une partie du même discours et ne vous a pas dit la même chose que moi — j’en suis très découragé. Il est tout à fait erroné de dire que la Loi sur la concurrence constituait essentiellement une politique sociale. Le Parlement peut certainement la modifier, mais cette modification aura un prix, à mon avis.

Il me reste quelques observations à faire. Un fusionnement anticoncurrentiel qui promet des gains en efficience ne pourra pas toujours être justifié. L’article 96 prévoit un compromis — c’est-à-dire, il est possible que les gains en efficience soient si importants par rapport aux torts causés à la concurrence que le fusionnement doit être permis même s’il est anticoncurrentiel. C’est ce que dit l’article 96. Il ne dit pas que le fusionnement anticoncurrentiel sera toujours autorisé parce qu’un certain gain en efficience peut en découler. Je crois qu’il convient d’utiliser le verbe «éclipser» ici. Les gains en efficience n’éclipsent rien de ce qui est prévu dans les dispositions sur le fusionnement. Nos lois exigent à l’heure actuelle ce que je viens de qualifier de compromis.

Oui, certains fusionnements entraîneront une hausse des prix, mais ce sera très rare. Comme je l’ai mentionné dans mon exposé, je crois qu’on aurait pu gagner dans l’affaire *Supérieur Propane*. Il existe assez d’informations pour montrer que le commissaire n’a pas produit tous les renseignements dont il disposait. Je ne sais pas pourquoi. J’ai posé la question à maintes reprises, sans obtenir de réponse. On me dit que des avis juridiques ont été donnés; je ne sais pas ce que cela signifie.

Comme le tribunal l’a déclaré dans sa deuxième décision dans l’affaire *Supérieur Propane*, si le commissaire avait présenté cette information correctement et si on avait réfuté la contre-preuve, on a toutes les raisons de croire que le fusionnement aurait été interdit, conformément à la première décision rendue par le tribunal, qui était fondée sur les lignes directrices sur le fusionnement du commissaire, qui ont été écartées par la suite.

Je ne crois en aucune façon que la décision rendue dans l’affaire *Supérieur Propane* donne lieu à des débordements. Le greffier vous a remis, je crois, certaines citations qui se retrouvent dans mon exposé écrit.

Une de ces citations n’est pas incluse dans mon exposé écrit; il s’agit de l’extrait «C», qui porte sur cet aspect. Les professeurs Mathewson et Winter sont d’avis que le tribunal a suivi la bonne

the right procedure but came to the wrong conclusion. In retrospect, they are probably right. If the commissioner had adduced this other information that I alluded to, the bureau might well have won.

Extract C is there for you to read. Mathewson and Winter ask, "Will Superior Propane open the flood gates for mergers in Canada?" I will not go into it; you can read it. They clearly conclude that the answer is no and they state *Superior Propane* should have been won by the Competition Bureau.

Finally, let us deal with this point about convergence. Here, I would refer you to extract A from the sheet. Extract A is from the 1969 interim report of the Economic Council of Canada. It hits the convergence issue very nicely. This is what they said about the difference between Canada and the United States:

In drawing lessons from abroad, appropriate allowance must of course be made for differences between the Canadian and foreign economic environments.

I will not read it all; it is there for you to read.

However, it is clear that in 1969 the Economic Council of Canada said that we cannot afford the regime of American antitrust with its rigid focus on consumers. We need a more economically sensitive competition policy.

Thus, when people come before you, and in the public domain, and say that we have to converge our laws, well, maybe when our economy gets to be that size we should consider it.

I have a chart at the end of my submission where I have put some statistics together for Canada versus the United States. I call it economic openness. It is simply exports plus imports as a fraction of gross domestic product. Canada is up around 80 per cent. The United States is around 20 per cent. I am not prepared to support the convergence idea just yet.

I draw to your attention to a recent book by Israeli competition law professor, Michal S. Gal. His book has achieved, I understand, much attention. He studied in Canada in the last number of years, at the University of Toronto law school, and last year published a book entitled *Competition Policy for Small Market Economies*. I understand that this book has been seized on in competition law and policy circles with strong endorsement that the smaller economies should not go the way the Americans have gone or the way the European Union has gone. We need efficiency in our long-term economic development statutes. I commend the book to you.

procédure dans l'affaire *Supérieur Propane*, mais qu'il a rendu la mauvaise décision. En rétrospective, ils ont probablement raison. Si le commissaire avait produit ces autres renseignements dont j'ai fait allusion, on aurait peut-être eu gain de cause.

Je vous invite à lire cet extrait, dans lequel Mathewson et Winter se demandent si l'affaire *Supérieur Propane* ouvrira toute grande la voie aux fusions au Canada. Je n'en dirai pas plus; vous pouvez lire ce texte. Ils concluent par la négative et ils affirment que le Bureau de la concurrence aurait dû gagner dans l'affaire *Supérieur Propane*.

Parlons, en dernier lieu, de la convergence. Je vous renvoie ici à l'extrait A, qui vient du rapport provisoire de 1969 du Conseil économique du Canada. On y aborde très justement la question de convergence. Voici ce qui est écrit au sujet des divergences entre le Canada et les États-Unis:

En tirant des enseignements de l'expérience acquise à l'étranger, il importe de tenir compte de façon adéquate des différences qui existent entre l'environnement économique du Canada et celui d'autres pays.

Je ne vous lirai pas tout l'extrait; vous pourrez le faire vous-même.

Il est toutefois clair que le Conseil économique du Canada a précisé en 1969 que notre pays ne pouvait pas se permettre le régime antitrust en vigueur aux États-Unis où l'on s'intéresse d'abord et avant tout aux intérêts des consommateurs. Il nous faut une politique de la concurrence qui tienne davantage compte des réalités économiques.

Aux gens qui se présentent devant vous, ou sur les tribunes publiques, pour clamer que nous devrions harmoniser nos lois, je répondrai donc que c'est une solution que nous pourrions peut-être envisager lorsque notre économie aura atteint une taille comparable à celle de l'économie américaine.

Vous trouverez à la fin de mon exposé un graphique où j'ai établi une comparaison statistique entre le Canada et les États-Unis. J'appelle ça l'ouverture économique. Il s'agit simplement de calculer le total des exportations et des importations en proportion du produit intérieur brut. On obtient environ 80 p. 100 pour le Canada et à peine 20 p. 100 pour les États-Unis. Je ne suis donc pas encore prêt à appuyer les partisans de la convergence.

Je porte à votre attention un ouvrage récent de l'Israélien Michal S. Gal, professeur en droit de la concurrence. C'est un livre qui suscite, m'a-t-on dit, beaucoup d'intérêt. Après un certain nombre d'années d'études à la faculté de droit de l'Université de Toronto, il a publié l'an dernier ce livre intitulé *Competition Policy for Small Market Economies*. Il semble que les spécialistes en politique et en droit de la concurrence aient repris à leur compte les théories qui y sont exposées pour faire valoir avec vigueur que les petits pays ne devraient pas fonctionner de même façon que les États-Unis ou que l'Union européenne. La notion de l'efficacité doit être présente dans nos lois en faveur du développement économique à long terme. Je vous recommande fortement cet ouvrage.

Finally, it is interesting to me that the idea that there is something wrong with section 96 as it is came out only during the *Superior Propane* case. It was only after the case was lost that we began to hear statements that Canada does not need an efficiency defence. It was only after they lost the case that they said that; they did not say that before the case. Their own merger guidelines, issued in 1991, reflect the basic concerns of the Economic Council of Canada. Those guidelines were reaffirmed by the Competition Bureau, in 1997, when it put the same comment into its bank merger guidelines.

Nevertheless, it is possible that Canada does not need the defence of efficiency in its merger law, but I should like to see the real economic evidence of that. If it is true that our plants and factories have reached world scale, then, arguably, we would not need the defence of efficiency.

It is not enough to go before government without such evidence and say that this law must be changed. I do not particularly care how many people call themselves experts and come before you and say that we do not need it; I am prepared, as an economist and as a social scientist, to say that they could be right, but I would like them to their homework of the sort done by the economic council in its 1969 report that led it to make the recommendation. Many explosive comments have been made about this bill, which I reject out of hand.

My final position is that the efficiency defence, as we know it, works well is important for Canada's long-term economic development strategy. I submit that Bill C-249 should be rejected entirely pending economic evidence. I support the recommendation of the House of Commons Committee on Industry, Science and Technology that in the wake of the *Superior Propane* case a panel of experts be established to give an opinion on how section 96 should be viewed by Parliament and, perhaps, by the tribunal. Now that the propane litigation is finally over, that committee could take a look at what the tribunal did in the second propane decision. However, that recommendation was not accepted. The government did not produce that panel of experts and that report; and I do not know why.

If Parliament, after all I have said and all everyone else has said, wishes to make efficiency gains a factor to be considered rather than a defence, so be it. I advocate a change in Bill C-249 from "may consider" to "shall consider" in section 79. The

En terminant, il est intéressant de noter que ce n'est que durant l'affaire *Supérieur Propane* que l'on a commencé à remettre en question la teneur de l'article 96. Ce n'est qu'une fois cette affaire perdue que l'on a commencé à entendre des gens déclarer que le Canada n'avait pas besoin d'une défense fondée sur l'efficacité. Ce n'est qu'après coup qu'on a eu droit à de tels commentaires. Il n'y a eu aucune déclaration en ce sens avant cette affaire. Les préoccupations fondamentales du Conseil économique du Canada sont bien traduites dans les lignes directrices sur les fusionnements qu'il a émises en 1991. Le Bureau de la concurrence a confirmé la pertinence de ces lignes directrices en 1997 lorsqu'il a adopté la même approche dans ses propres directives sur le fusionnement des banques.

Il reste néanmoins possible que le Canada n'ait pas besoin d'une défense fondée sur l'efficacité dans ses dispositions législatives sur le fusionnement, mais j'aimerais mieux que quelqu'un me le prouve en s'appuyant sur des données économiques concrètes. S'il est bien vrai que nos usines et nos manufactures sont maintenant d'envergure mondiale, on pourrait alors prétendre que nous n'avons effectivement pas besoin d'une défense fondée sur l'efficacité.

Il ne sert à rien de se présenter devant le gouvernement pour affirmer que la loi doit être changée, si on ne dispose pas de preuves concrètes à l'appui d'une telle affirmation. Peu importe le nombre de gens qui se disent experts et se présentent devant vous pour affirmer que cela n'est pas nécessaire; ma formation d'économiste et de spécialiste des sciences sociales me permet de dire qu'ils ont peut-être raison, mais qu'il vaudrait mieux qu'ils étayent leurs affirmations en s'appuyant sur un travail semblable à celui accompli par le Conseil économique pour son rapport de 1969 qui a mené à cette recommandation. Ce projet de loi a donné lieu à de nombreux commentaires draconiens que je rejette d'emblée.

En conclusion, je dirais que la défense fondée sur l'efficacité, dans sa forme actuelle, fonctionne bien et contribue à la stratégie de développement économique à long terme du Canada. Selon moi, le projet de loi C-249 devrait être rejeté dans sa totalité, tant et aussi longtemps que les preuves n'auront pas été produites pour étayer sa pertinence du point de vue économique. J'appuie la recommandation formulée par le Comité de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes à l'effet qu'un panel d'experts soit constitué dans la foulée de l'affaire *Supérieur Propane* pour exprimer une opinion quant à la façon dont l'article 96 devrait être interprété par le Parlement et peut-être aussi par le Tribunal. Maintenant que l'affaire *Supérieur Propane* est finalement réglée, ce groupe pourrait se pencher sur la façon dont le Tribunal en est arrivé à sa seconde décision. Mais cette recommandation n'a malheureusement pas été acceptée. J'ignore pour quelle raison, mais le gouvernement n'a pas mis sur pied le panel d'experts proposé ni produit le rapport attendu.

Si, après tout ce que j'ai dit et tout ce que tous les autres ont affirmé, le Parlement décide tout de même que les gains d'efficacité devraient devenir un facteur à considérer plutôt qu'un argument de défense, et bien soit. Je proposerais alors un

consumer pass-on requirement should be removed because, in my mind, it becomes a prescription for avoiding consideration of efficiencies entirely.

Senator Meighen: Welcome, Mr. Schwartz. Speaking as a lawyer who is familiar with the phrase of on the one hand one thing but on the other hand the other thing, I congratulate you for being clear in your point of view. It is easy to grasp on which side of the issue you stand.

I think that for the most part you answered my question in the last part of your presentation. I do not want to put words in your mouth, but I understand your preferred course of action would be to abandon Bill C-249 until such time as there is empirical evidence that the efficiency defence is no longer required.

Mr. Schwartz: That is correct.

Senator Meighen: Your second and less favoured solution would be to adopt the amendment that you proposed a moment ago.

Mr. Schwartz: It is a much less favoured view, in my opinion, but if Parliament chooses to do this, I hope they will make the changes that I have suggested.

Senator Meighen: Did you follow the deliberations before the House of Commons committee? I ask that because there is suggestion that the full discussion did not take place, for whatever reason.

Mr. Schwartz: I believe that is the case. I did follow it and I sent this committee a letter to say that this is an important change that has been rushed. I congratulate the chair of this committee for not rushing it.

Senator Meighen: If we were to pursue the amendments that you propose, where would that leave us as opposed to the status quo? Would we be 80 per cent there or 20 per cent there?

Mr. Schwartz: That is difficult to say because I am an economist and not a lawyer. The economic council felt strongly that efficiency in merger review should be a defence because, I believe, if they deemed it not a defence, then ways would be found to get around considering it.

Senator Meighen: Would that occur even if it were a company such as Shell?

Mr. Schwartz: That is my second-best attempt to get around it. You will hear other people say that it could be made a factor for consideration; however, I should leave the competition bar to speak to that. I hope they would agree with me that if that is the route, "may" should be changed to "shall." As I understand these things, as an economist and from my

changement dans le cadre du projet de loi C-249 pour que l'expression «peut évaluer» soit remplacée par «doit évaluer» à l'article 79. L'allusion au bénéfice pour les consommateurs devrait être supprimée parce que, à mon avis, cela devient une façon d'éviter totalement d'avoir à prendre en compte les gains d'efficacité.

Le sénateur Meighen: Bienvenue, monsieur Schwartz. En ma qualité d'avocat qui entend souvent des argumentations du genre «d'une part, il y a ceci; d'autre part il y a cela», je vous félicite d'exprimer aussi clairement votre point de vue. Il est très facile de voir de quel côté vous penchez.

Je crois que vous avez déjà répondu en grande partie à ma question dans la dernière portion de votre exposé. Je ne voudrais vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais, si je comprends bien, vous préféreriez que nous abandonnions le projet de loi C-249 tant qu'il n'aura pas été établi de façon probante que la défense fondée sur l'efficacité n'est plus nécessaire.

M. Schwartz: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Votre deuxième solution par ordre de préférence serait d'adopter l'amendement que vous venez tout juste de proposer.

M. Schwartz: Selon moi, c'est une solution beaucoup moins souhaitable, mais si le Parlement va de l'avant avec le projet de loi, j'espère qu'on y apportera les changements que j'ai suggérés.

Le sénateur Meighen: Avez-vous suivi les délibérations du comité de la Chambre des communes? Si je pose la question, c'est que certains ont laissé entendre que l'on n'avait pas discuté de tous les aspects de la situation, pour une raison ou une autre.

M. Schwartz: Je crois que c'est ce qui s'est produit. J'ai suivi les délibérations et j'ai écrit au comité pour lui faire valoir qu'il s'agissait d'un important changement dont on avait précipité l'examen. Je félicite d'ailleurs le président de votre comité qui a choisi de prendre tout le temps nécessaire.

Le sénateur Meighen: Si nous choissions d'adopter les amendements que vous proposez, où cela nous mènerait-il par rapport à la situation actuelle? Parle-t-on de progrès de 80 p. 100 ou de 20 p. 100?

M. Schwartz: Je peux difficilement vous répondre parce que je suis économiste et non avocat. Le Conseil économique était persuadé que l'efficacité devait constituer un argument de défense dans les cas de fusionnement parce qu'autrement, si j'ai bien compris, on pourrait trouver des moyens de ne pas considérer cet aspect.

Le sénateur Meighen: Est-ce que cela se produirait même dans le cas d'une entreprise comme Shell?

M. Schwartz: C'est l'autre façon de contourner la question. D'autres pourraient faire valoir que l'efficacité devrait devenir un facteur à considérer; mais je vais laisser aux spécialistes en droit de la concurrence le soin d'en discuter. J'espère qu'ils conviendront avec moi que si cette option est retenue, il faudrait remplacer «peut» par «doit». Selon ma perspective d'économiste et mon

experience as a member of the tribunal, lay members are not trained in consideration of evidence in a quasi-judicial setting. That was something I learned.

The lay members may feel that they have discretion to do things that the act does not confer on them. If it is the will of Parliament that efficiency should be considered, then the word has to be "shall" because if "may" remains in respect of "consider," it would be possible for a lay member, or even a judicial member, to be purely arbitrary and veto a merger for any reason whatsoever. Even though you cannot convict under section 92 on the basis of market share, someone could say that he does not like the market share and therefore would not consider efficiency gains. This truly goes against the philosophy of section 92, in which market share was never to have that kind of significance. I make this point in my written submission better, perhaps, than I have made it here.

I have the sense that we are better off with efficiency as a defence rather than as a factor to ensure that efficiencies are not ignored. American history is compelling and it has sway over all of us. I do not know if I want to take the committee's time, but it is in our second decision in the propane case. One of the first to consider efficiencies was the case of *Brown Shoe*, a shoe retailer, which acquired one other company. It claimed significant cost savings at the first stage of the litigation and the U.S. court found that the efficiencies, in a sense, emphasized the anti-competitive nature of the merger because it meant that competitors would find it more difficult to compete with a merged company, even though the increase in market share was relatively small.

When it reached the Supreme Court, *Brown Shoe* took the position that its mergers created no efficiencies whatsoever because it knew it would lose. The government prosecuting agency said that there were tremendous efficiencies in the merger and it should be deemed illegal because it would lower its price. This firm, the government said, produced so much in the way of efficiencies that the merged company would lower its price, thereby making it harder for smaller businesses competing with the merged firm.

This is a conflation of so many issues that the economic council was aware of because the *Brown's Shoe* case was decided in the U.S. Supreme Court in 1962. This kind of perversion where economies work against the merger rather than for is a topsy-turvy interpretation. I submit that this is part of why efficiency is a defence. It is explicitly, statutorily a defence so we do not end up with the American situation.

expérience comme membre du Tribunal, les membres non judiciaires ne reçoivent pas de formation en examen de la preuve dans un processus quasi judiciaire. C'est un fait que j'ai pu constater.

Ces membres peuvent ainsi avoir l'impression qu'ils disposent de pouvoirs que la loi ne leur confère pas en réalité. Si le Parlement décide que les gains d'efficience doivent être considérés, il faut changer le libellé pour indiquer «doit» parce que si le «peut» demeure devant «évaluer», un membre non judiciaire, voire même un membre judiciaire, pourrait tout à fait arbitrairement imposer son veto à un fusionnement pour à peu près n'importe quelle raison. Même s'il est impossible de rendre une ordonnance en vertu de l'article 92 en raison de la part de marché, un membre pourrait toujours prétendre que la part de marché ne lui convient pas et qu'il n'a donc pas à prendre en compte les gains d'efficience. Cela va tout à fait à l'encontre de l'article 92 par lequel on n'a jamais voulu accorder à la part de marché une si grande importance. Vous trouverez dans mon exposé écrit une argumentation à ce sujet qui est peut-être plus probante que celle que je viens de vous présenter.

J'ai l'impression qu'il est préférable que l'efficience soit un argument de défense plutôt qu'un facteur à considérer, si l'on veut s'assurer que les gains d'efficience sont effectivement pris en compte. L'expérience américaine est très révélatrice à ce sujet et a des répercussions pour chacun d'entre nous. Je ne voudrais pas abuser de votre temps, mais il y a un renvoi à ce sujet dans notre seconde décision pour l'affaire *Supérieur Propane*. C'est dans l'affaire *Brown Shoe*, un détaillant de chaussures qui a fait l'acquisition d'une autre entreprise, que les gains d'efficience ont été considérés pour l'une des premières fois. *Brown Shoe* a soutenu au départ que cette acquisition lui permettait de réaliser d'importantes économies de coûts; le tribunal américain a déterminé que ces gains d'efficience contribuaient, en un sens, à exacerber les effets néfastes de ce fusionnement sur la concurrence parce qu'il deviendrait plus difficile pour les autres entreprises de soutenir la concurrence de l'entreprise fusionnée, même si celle-ci accroissait relativement peu sa part de marché.

Lorsque la cause a été entendue par la Cour suprême, *Brown Shoe*, sachant qu'elle serait déboutée, a plutôt soutenu que le fusionnement ne produirait absolument aucun gain d'efficience. Les procureurs du gouvernement ont pour leur part fait valoir que le fusionnement entraînerait d'énormes gains d'efficience et devrait être considéré illégal parce qu'il permettrait une baisse des prix. Selon leur argumentation, les gains d'efficience seraient tels que l'entreprise fusionnée pourrait offrir des prix plus bas, ce qui rendrait la tâche d'autant plus difficile aux entreprises plus petites qui cherchent à soutenir sa concurrence.

On retrouve là un amalgame de très nombreuses questions que le Conseil économique a pu prendre en considération parce que la Cour suprême des États-Unis a rendu sa décision dans l'*Affaire Brown Shoe* en 1962. Cet effet plutôt pervers qui fait en sorte que les économies réalisées vont à l'encontre d'un fusionnement plutôt qu'en sa faveur témoigne d'une interprétation plutôt confuse des faits. Selon moi, cela explique en partie pourquoi l'efficience doit être un argument de défense. Lorsque l'efficience est considérée de

Senator Tkachuk: Who won *Brown Shoe*?

Mr. Schwartz: The government won. That set off a train of cases in the United States that became surprising. I did not put all of that into my submission to you, but the second tribunal decision in the propane case did review the American experience and the train of cases that came in the wake of *Brown Shoe*. You will find them very puzzling.

I have the decision with me. It was *United States v. Philadelphia National Bank*. Philadelphia National Bank said, "This merger would be good for the economy." They did not claim efficiencies, just that it is good for the economy. The Supreme Court said, "We are not going to contest that this merger is good for the economy." The court said this, as quoted by the tribunal: "We are clear, however, that a merger, the effect of which may be substantially to lessen competition, is not saved because on some ultimate reckoning of social or economic debits and credits, it may be deemed beneficial."

There were other cases in the United States. *Philadelphia National Bank* and *Brown Shoe* are perhaps the leading decisions. In the United States, even by now, it is clear they do not follow those dicta any longer. The United States is pretty far away from where we are in terms of allowing efficiencies as an affirmative defence. The U.S. is nowhere near there.

There was a lively debate in American antitrust as to whether they should not move more in that direction. My prediction is that they will because the nature of the American economy has changed, as have all economies. There are not the smoke stack industries any longer, and they may need efficiency defences in the future.

Senator Massicotte: In the way the act is currently worded with the efficiency as a defence, some people would suggest that the wording is vague and not clear to the industry and practitioners how to interpret and how to apply that defence argument.

You sat on the tribunal for quite a period of time. From a practice sense, how is that applied? How do you measure whether the efficiency argument is greater than the competitive effect on the pricing to the consumers?

Mr. Schwartz: You are referring to the law the way it is today?

Senator Massicotte: Exactly.

façon explicite et obligatoire comme un argument de défense, on évite de se retrouver dans la situation qui s'est produite aux États-Unis.

Le sénateur Tkachuk: Qui a gagné dans l'affaire *Brown Shoe*?

M. Schwartz: C'est le gouvernement. Cela a préparé le terrain pour différentes causes dont l'issue a été plutôt surprenante aux États-Unis. Je ne traite pas de toutes ces affaires dans l'exposé que je vous ai remis, mais la seconde décision du Tribunal dans l'affaire *Supérieur Propane* fait référence à l'expérience américaine et aux différentes causes qui ont suivi dans la foulée de *Brown Shoe*. Je suis certain que vous trouverez tout cela très intéressant.

J'ai un exemple ici. L'affaire opposait les États-Unis et la *Philadelphia National Bank*. La banque soutenait que le fusionnement serait bon pour l'économie. Elle ne disait pas que des gains d'efficacité seraient réalisés, seulement que ce serait bon pour l'économie. La Cour suprême a indiqué qu'elle n'avait pas contesté le fait que le fusionnement serait bon pour l'économie. Le Tribunal de la concurrence citait comme suit la conclusion de la Cour suprême dans cette affaire: «Cependant, il ne fait aucun doute qu'un fusionnement, qui peut avoir pour effet de réduire considérablement la concurrence, ne peut être justifié par une analyse des avantages et inconvénients sociaux et économiques qui amène à le juger profitable».

Il y a eu d'autres cas du genre aux États-Unis. *Philadelphia Nation Bank* et *Brown Shoe* sont peut-être les deux affaires les plus marquantes. On ne pourrait d'ailleurs pas affirmer que la façon de voir les choses a beaucoup évolué aux États-Unis, même actuellement. Les États-Unis ne sont pas du tout rendus où nous en sommes pour ce qui est de permettre le recours aux gains d'efficacité comme argument de défense positive. Les Américains sont encore très loin de là.

Les autorités responsables de la législation antitrust américaine discutent ferme de la pertinence d'évoluer dans cette direction. Je prévois qu'ils le feront parce que la nature de l'économie américaine a changé, au même titre que celle de toutes les autres économies. On n'est plus à l'époque des industries à grandes cheminées; il est fort possible que les Américains aient besoin d'arguments de défense fondés sur l'efficacité pour l'avenir.

Le sénateur Massicotte: Certains font valoir que le libellé actuel de la loi est plutôt vague et ne permet pas à l'industrie et aux praticiens de savoir clairement comment l'interpréter et comment appliquer cet argument de défense.

Vous avez été membre du Tribunal de la concurrence pendant une assez longue période. Du point de vue strictement pratique, comment cet argument s'applique-t-il? Comment déterminez-vous que les gains d'efficacité étaient plus importants que les répercussions sur la concurrence et les prix pour les consommateurs?

M. Schwartz: Parlez-vous de la loi dans sa forme actuelle?

Le sénateur Massicotte: Tout à fait.

Mr. Schwartz: In the propane case, which was the only case in 16 years since the 1986 amendments, there was one case that got to the tribunal in which the efficiency defence was invoked. It goes to some extent to show how infrequently it will be used.

The merging parties hired professional engineers and accountants to do valuations. The engineers had expertise in logistics because Superior Propane is a distribution business. These engineers, who had experience in logistics and transportation, put together their estimate of how many trucks would be needed, how many drivers would be needed, to do the same amount of work the two firms were doing. Having regard to that, as well the elimination of two head offices, presidents and computer systems, they provided estimates.

The burden fell to the commissioner of competition to rebut those claims. The commissioner had experts, and they did make some effective rebuttal. The merging parties claimed \$40 million per year of cost savings for 10 years. The commissioner claimed the figure was lower. I think they said \$17 million a year in cost savings. The tribunal had to figure out which of the competing claims was correct. We settled with a savings of \$29 million.

Senator Massicotte: What happens with that number? I understood from your earlier comments that it is not an argument about numbers; it is about the impact to the economy. How does that quantum sum get interpreted to say that, in spite of the fact that the consumer will pay more, Canada gains. How does that get interpreted?

Mr. Schwartz: When you put the two firms together, resources will be redundant and found to be redundant. Those resources of capital and labour will be redeployed elsewhere through the market system. If the benefit from that redeployment is larger than what economists call the "dead weight loss," the harm to competition or the inefficiency — you might say we compare the efficiencies gains produced by the merger with the efficiency losses produced by the merger. If there is a net gain to efficiency that offsets the negative effect, we say the merger contributes to the efficiency of the economy. The higher price that may be paid is there; there is no doubt about it. However, if we give sole weight to the price effect on consumer, the efficiency gains will probably never pass.

Senator Massicotte: You are saying, for example, that you have \$20 million or \$40 million in efficiency gains, as a quantum. There is a calculation done about the economic impact of the price increase or lesser competition, and whichever number is the greater wins. Is that it?

Mr. Schwartz: In principle, yes.

M. Schwartz: L'affaire *Supérieur Propane* a été le seul cas en 16 ans depuis les modifications de 1986 où l'argument de défense fondé sur l'efficacité a été invoqué devant le Tribunal. Voilà qui démontre très bien à quel point ces cas sont peu fréquents.

Les entreprises qui fusionnaient ont fait appel à des ingénieurs et à des comptables pour effectuer des évaluations. Les ingénieurs avaient de l'expertise en logistique parce que *Supérieur Propane* est une entreprise de distribution. Ces ingénieurs, qui avaient de l'expérience en logistique et en transport, ont effectué une estimation du nombre de camions qui seraient nécessaires, du nombre de chauffeurs qui seraient requis, et cetera pour faire la même quantité de travail que les deux entreprises effectuaient. À la lumière de ces données, et en tenant compte du fait qu'on n'aurait plus besoin de deux sièges sociaux, deux présidents et deux systèmes informatiques, ils ont présenté leurs estimations.

C'est au commissaire à la concurrence qu'il incombait de réfuter ces affirmations. Le commissaire disposait de ses propres experts qui lui ont effectivement permis de présenter une contre-preuve très bien étayée. Les entreprises souhaitant fusionner soutenaient qu'elles allaient réaliser des économies de coûts de 40 millions par année pendant 10 ans. Le commissaire a fait valoir que ces prévisions étaient trop optimistes. Je crois qu'il a parlé de 17 millions de dollars par année en économies. Le Tribunal devait déterminer laquelle de ces estimations était correcte. Nous avons tranché pour en arriver à des économies de 29 millions de dollars.

Le sénateur Massicotte: Qu'est-il advenu de ce résultat? Si je me fie à vos commentaires antérieurs, ce n'est pas une question de chiffres, mais plutôt de répercussions sur l'économie. Comment en est-on arrivé à l'interprétation voulant que la fusion soit profitable pour le Canada, même s'il en coûterait plus cher pour le consommateur?

M. Schwartz: En fusionnant les deux entreprises, on crée un dédoublement de certaines ressources. Ces ressources en capital et en main-d'œuvre sont redéployées ailleurs dans le système économique. Si les avantages d'un tel redéploiement sont supérieurs à ce que les économistes appellent la perte économique, c'est-à-dire les préjudices pour la concurrence ou les pertes d'efficacité — on pourrait dire que l'on compare les gains d'efficacité découlant de la fusion et les pertes d'efficacité qui en résultent. Donc, s'il y a un gain net d'efficacité qui compense pour les répercussions négatives, nous concluons que la fusion contribue à la bonne marche de l'économie. Reste quand même que les consommateurs doivent payer un prix plus élevé; il n'y a pas de doute à ce sujet. Cependant, si l'on tenait compte seulement des répercussions sur le prix à la consommation, il est probable qu'aucune fusion ne serait approuvée en raison des gains d'efficacité qu'elle procure.

Le sénateur Massicotte: Vous dites que si, par exemple, les gains d'efficacité atteignent 20 millions de dollars ou 40 millions de dollars, on calcule les répercussions économiques de l'augmentation du coût ou de la réduction de la concurrence, et c'est l'écart le plus prononcé qui l'emporte. Est-ce bien cela?

M. Schwartz: En principe, oui.

Senator Massicotte: Is using those mechanics consistent with the betterment of Canadians from the economic theory sense?

Mr. Schwartz: Yes. That is to say, the negative effect on competition was quantified by the Competition Bureau at \$3 million, plus some other components that it found hard to measure, which is legitimate to say, so the tribunal doubled to \$6 million to take account of some of the non-quantifiable effects.

The very first decision of the tribunal said that it is \$29 million of efficiency gains versus \$6 million of negative effects to competition. Therefore, the statutory requirement that gains in efficiency be shown to exceed and offset were met.

Senator Massicotte: That is consistent with sound economic theory?

Mr. Schwartz: Yes.

Senator Massicotte: If that is the case, why is it that an amendment to the act is being proposed, if it is not in Canada's best interest?

Mr. Schwartz: Bill C-249 is motivated by the consumer interest.

Senator Massicotte: Is that a political objective? If it is not in Canada's best interest, why is it being proposed?

Mr. Schwartz: As I have tried to suggest, the economic council and others said that our economy cannot afford to lose significant improvements in efficiency. The economic council knew that anti-competitive mergers lead to higher prices. They said if you believe the gains in efficiency exceed the negative effects on competition, then the Canadian economy as a whole is better off, even if some groups in that economy are made worse off.

Senator Hervieux-Payette: I am puzzled because you always refer to efficiency. In my mind, bigger meant more efficient.

For example, Air Canada is a large firm with the biggest percentage of clientele, but it is not doing well. Another large corporation in Canada, Nortel, is in the same situation. Parmalat is another example. Even those companies that are surviving — for example, Bombardier has a large market share of the production of railway vehicles in the world. In Canada, they are the biggest one. If we look at their size, normally they would reduce the efficiency that you are talking about. Another example is Mercedes, which acquired Chrysler and other Japanese companies, and they have a poor performance.

This theory of efficiency, because you are big and are engaged in merger and acquisition, to my mind, seems to be on a one-by-one case; otherwise, with respect to the theory, I do not see it.

Le sénateur Massicotte: Est-ce que le recours à ces mécanismes contribue à améliorer la situation des Canadiens du strict point de vue de la théorie économique?

M. Schwartz: Oui. En l'espèce, les effets néfastes sur la concurrence ont été quantifiés par le Bureau de la concurrence à 3 millions de dollars, un nombre qui a été doublé à 6 millions de dollars pour tenir compte de certains effets non quantifiables qui, pourrait-on dire, sont plutôt difficiles à évaluer.

Dans sa première décision, le Tribunal a comparé des gains d'efficacité de 29 millions de dollars à des effets néfastes sur la concurrence évalués à 6 millions de dollars. On avait ainsi satisfait à l'exigence obligatoire voulant qu'il soit établi que les gains d'efficacité compensent pour les effets négatifs.

Le sénateur Massicotte: Et cela est conforme à une théorie économique acceptable?

M. Schwartz: Oui.

Le sénateur Massicotte: Si tel est le cas, pourquoi propose-t-on une modification à la loi si cela n'est pas dans le meilleur intérêt du Canada?

M. Schwartz: Le projet de loi C-249 trouve sa justification dans l'intérêt du consommateur.

Le sénateur Massicotte: S'agit-il d'un objectif purement politique? Si ce changement n'est pas dans le meilleur intérêt du Canada, pourquoi le propose-t-on?

M. Schwartz: Comme j'ai essayé de le faire valoir, le Conseil économique et d'autres intervenants ont indiqué que notre économie ne pouvait pas se permettre de perdre des gains d'efficacité considérables. Le Conseil économique savait que les fusions anticoncurrentielles donnent parfois lieu à une hausse des prix. Il a conclu que si l'on croyait que les gains en efficacité surpassaient les effets négatifs sur la concurrence, alors l'économie canadienne s'en porterait mieux, même si certains groupes qui en font partie s'en trouveraient lésés.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je suis un peu intriguée parce que vous parlez toujours d'efficacité. J'ai toujours pensé que plus une entreprise est grande, plus elle est efficace.

Par exemple, Air Canada est une grande entreprise qui profite de la plus importante part de son marché, mais elle connaît des difficultés. Une autre grande société canadienne, Nortel, se retrouve dans une situation semblable. Parmalat est un autre exemple. Même chose pour certaines entreprises qui se tirent d'affaires — par exemple, Bombardier a une importante part du marché mondial de la production de véhicules ferroviaires. Au Canada, ce sont les plus grandes entreprises. Compte tenu de la taille de ces entreprises, elles devraient normalement produire les gains d'efficacité dont vous nous parlez. Il y a aussi l'exemple de Mercedes, qui a acquis Chrysler et d'autres sociétés japonaises, mais dont la performance laisse à désirer.

Cette théorie voulant qu'il y ait efficacité quand l'entreprise est grande et qu'elle est engagée dans des fusions et des acquisitions semble reposer sur le cas par cas; autrement, je ne vois pas.

Even with respect to the banks, which are widely held, I am still looking for the evidence that mergers will be in the best interests of Canada, that is would be progress, that many good things will be done around the world if they merge, that we are now so small that we cannot succeed.

I am trying to find the right theory to prove efficiency. Is efficiency big? Is efficiency something that you have to look at case-by-case, or is it just a concept that economists are using, where there are no specific examples of efficient merger? We need to some success stories to prove the efficiency theory. In theory, I have no problem.

In the case of the City of Montreal, amalgamation was supposed to result in efficiencies the less costs, except that we are now told that the costs will not exceed more than 5 per cent of previous costs.

As far as I am concerned, I have a hard time buying this concept, because I have not seen any concrete evidence, in the marketplace or in public administration.

Mr. Schwartz: You are quite right. The notion of size — I do not necessarily say that size and efficiency gains are correlated. In fact, in the last 10 years or so in western economy, certainly in the United States and Canada, we have seen a lot of divestitures, large companies selling off divisions, getting smaller in some sense. They say they are returning to their core. That is simply a business interpretation of saying, "We will be more efficient if we are smaller." That is what it means. Hence, I agree that a business undertaking could be more efficient by getting smaller. However, that is a question that is usually sorted out in the marketplace.

We have, getting to the heart of your question, an adversarial system in our competition law. Whoever wants to invoke the defence of efficiency has to prove it. Therefore, they have to show on normal legal standards under civil law that these gains in efficiency will be obtained on a balance of probabilities. If they can do that and survive rebuttal — I am not a magician. I listen to the evidence from both sides. That is the job of the tribunal, which in some respects is more like a court. It is not like the CRTC or the NEB. We do not have a public interest mandate. We just listen to the evidence. If the gains in the efficiency are there and they withstand the adversarial process, then the tribunal should accept them. Size per se is not the issue.

Senator Kelleher: Yesterday, when we had witnesses before us, they tried to define this nebulous person called the "consumer." What is your definition of what you think this section means when it talks about the consumer?

Mr. Schwartz: That is an interesting observation, senator.

Senator Kelleher: This is one of the problems we are seeing. How do you define who a consumer is?

Même en ce qui concerne les banques, qui ont un grand nombre d'actionnaires, je continue de chercher la preuve que les fusionnements seraient dans le meilleur intérêt du Canada, qu'ils seraient synonymes de progrès, que de grandes merveilles s'accompliraient dans le monde s'il y avait fusionnement, que nous sommes si peu de taille actuellement que nous ne pouvons pas réussir.

Je suis à la recherche de la bonne théorie de l'efficacité. Passe-t-elle par la taille de l'entreprise? Faut-il l'évaluer au cas par cas ou est-ce simplement un grand concept qu'utilisent les économistes alors qu'il n'existe pas d'exemple précis de fusionnement efficace? Nous avons besoin de certaines grandes réussites pour prouver la théorie de l'efficacité. Donc, en théorie, je n'ai pas de problème.

Dans le cas de la Ville de Montréal, la fusion était censée produire des gains en efficacité sur le plan des coûts. Or, nous apprenons maintenant que les coûts n'excéderont pas par plus de 5 p. 100 les coûts antérieurs.

Pour ma part, j'ai beaucoup de difficulté à accepter ce principe, parce que je n'ai rien vu de concret encore, sur le marché comme dans l'administration publique.

M. Schwartz: Vous avez tout à fait raison. La notion de taille de l'entreprise — je ne dis pas forcément que la taille et les gains en efficacité vont de pair. En fait, au cours des dix dernières années à peu près, dans les économies occidentales et certes aux États-Unis et au Canada, nous avons été témoins de nombreux désaisissements, de grandes sociétés qui vendent des filiales, qui diminuent de taille en un certain sens. Elles affirment retourner à leur activité principale. C'est tout simplement une façon pour le milieu des affaires de dire qu'il serait plus efficace s'il était plus petit. C'est ce que cela signifie. Je suis donc d'accord pour dire qu'une entreprise commerciale pourrait gagner en efficacité en réduisant sa taille. Toutefois, ce genre de choses est habituellement déterminé par le marché.

Pour en venir au point, notre droit de la concurrence repose sur un système accusatoire. Quiconque souhaite invoquer la défense de l'efficacité doit en faire la preuve. Par conséquent, il doit prouver, en fonction de normes juridiques courantes en droit civil, que selon la prépondérance des probabilités, ces gains en efficacité se réaliseront. S'il peut le faire et survivre à la contre-preuve — je ne suis pas prestidigitateur. J'écoute la preuve présentée par les deux parties. C'est là le travail du tribunal, qui à certains égards se rapproche davantage du concept d'une cour. Il n'a rien en commun avec le CRTC ou l'ONE. Il n'est pas mandaté pour voir à l'intérêt public. Il se contente d'examiner la preuve. Si les gains en efficacité sont réels et qu'ils résistent au processus accusatoire, le tribunal doit alors les accepter. La taille comme telle n'a pas d'importance.

Le sénateur Kelleher: Hier, nous avons entendu des témoins qui ont tenté de définir cet être nébuleux qu'est le «consommateur». Comment interprétez-vous cet article quand il est question du consommateur?

M. Schwartz: Voilà une observation intéressante, sénateur.

Le sénateur Kelleher: C'est un des problèmes avec lesquels nous sommes aux prises. Comment définissez-vous le consommateur?

Mr. Schwartz: It is — sometimes you might substitute the word “buyer.” The buyer could be another business. The question comes up, though, and to your point, what if the consumer and the stockholder are the same? We know the anti-competitive merger increases the profits of the merged company, but if a pension fund is a stockholder, and it has a whole range of people of largely middle incomes as its plan members, those plan members ultimately get the profits, via their pension plan. On the other hand, as consumers, they will be paying the higher price.

It was somewhat far-reaching — that is, the understanding that we do not have to worry too much about who the consumer is, especially if he is also a shareholder. This raises impossible questions. Therefore, the focus on excess profits and who gets them and who pays the higher price become almost impossible to answer.

A previous commissioner of competition, Judge Howard Wetston, made this point. This is why the merger guidelines that were produced when he was commissioner are the way they are. He said that it is very difficult to separate the consumer from the shareholder especially when you consider the economy as a whole. We need a simple test that looks at the gains in efficiency versus the harms to the competition in the economy as a whole.

The Federal Court has modified that and instructed the tribunal to do something different. In our second decision, whether I agree with it or not is irrelevant, we did make some changes to the way we looked at these problems, and I would contend that we examined the impact of this merger on the poor. We had data on the lowest 20 per cent of households in Canada and we had consumption patterns. Fortunately, our society is such that there are not that many poor people in our country. When you took the impact of those into account, the gains in efficiency still outweighed the negative effects on the economy plus the impact on the lowest income sector.

Senator Kelleher: Speaking of efficiencies, if you wanted to apply an efficiency standard to Canada's competitive regime, would it be more or less efficient if Bill C-249 were to pass?

Mr. Schwartz: It would be less.

Senator Kelleher: Why?

Mr. Schwartz: In my understanding, it gives primacy to the consumer. We want to think more fundamentally about the role of economic efficiency in the economy as a whole.

Senator Harb: I am puzzled, Mr. Schwartz, by some of your comments when it comes to the efficiency in the market. In dealing with Bill C-249, my colleague raised the issue of the consumer in this equation. For example, when the price of a commodity in the market is produced by two or three companies and they sell to the consumer, do you call it efficiencies when the

M. Schwartz: C'est — parfois, vous pourriez le remplacer par le mot «acheteur». L'acheteur pourrait être une autre entreprise. Toutefois, en réponse à votre question, il arrive que le consommateur et l'actionnaire ne fassent qu'un. Nous savons que la fusion anticoncurrentielle augmente les bénéfices de l'entreprise fusionnée, mais que si un fonds de retraite en est actionnaire et que ses membres ont pour la plupart des revenus moyens, ce sont ces membres-là qui en fin de compte toucheront les bénéfices, plutôt que le régime de retraite. Par contre, en tant que consommateurs, ils paieront plus.

Le fait de s'entendre pour dire qu'il ne faut pas trop s'inquiéter de qui est le consommateur, surtout s'il est également actionnaire, a une grande portée. Il soulève des questions auxquelles il est impossible de répondre. Par conséquent, il devient presque impossible de répondre aux questions concernant les profits excédentaires, qui les touchent et qui absorbent l'augmentation de prix.

C'est ce qu'a fait valoir l'ancien commissaire de la concurrence, le juge Howard Wetston. C'est pourquoi les lignes directrices relatives aux fusions qui ont été produites alors qu'il était commissaire sont ce qu'elles sont. Il a dit qu'il est très difficile de faire une distinction entre le consommateur et l'actionnaire, surtout si vous examinez l'économie comme un tout. Nous avons besoin d'un critère simple qui pèse les gains en efficacité par rapport au tort causé à la concurrence au sein de toute l'économie.

La Cour fédérale a modifié ses lignes directrices et a ordonné au tribunal de trouver d'autres moyens. Dans notre deuxième décision, peu importe que je sois d'accord avec la décision ou pas, nous avons effectivement apporté certains changements à la façon dont nous examinons ces problèmes, et nous avons, je le soutiens, examiné l'impact de la fusion sur les pauvres. Nous avions des données sur les 20 p. 100 des ménages canadiens les plus pauvres et nous connaissions leurs habitudes de consommation. Heureusement, notre société est telle qu'il n'y pas beaucoup de pauvres au Canada. Quand on tenait compte de l'impact, les gains en efficacité continuaient d'excéder les effets négatifs de la fusion sur l'économie et l'impact sur le secteur des ménages à faibles revenus.

Le sénateur Kelleher: Puisqu'il est question d'efficacité, si vous souhaitiez appliquer un critère d'efficacité au régime concurrentiel du Canada, serait-il plus ou moins efficient si le projet de loi C-249 était adopté?

M. Schwartz: Il serait moins efficient.

Le sénateur Kelleher: Pour quelle raison?

M. Schwartz: Si j'ai bien compris, il fait primer le consommateur. Nous souhaitons insister davantage sur le rôle de l'efficacité économique dans l'économie en général.

Le sénateur Harb: Monsieur Schwartz, certains de vos propos au sujet de l'efficacité au sein du marché me laissent perplexe. À l'égard du projet de loi C-249, mon collègue a soulevé la question du consommateur, dans cette équation. Par exemple, quand un produit est vendu au détail par deux ou trois entreprises, parle-t-on d'efficacité si les prix des trois produits augmentent

price to the consumer moves constantly all the way up at the same rate, all the way down at the same rate, always in unison? I am talking about gas prices.

We have something here that might be different. It is vertical integration in the market. We are not talking about mergers here. We are talking about something similar to what Bill C-249 deals with, but on the other side, where you have all of the oil companies using the same pipelines. One of the witnesses yesterday raised the issue of buses or trucks delivering propane, where at one time there were two different buses and now you have one bus and therefore you have efficiencies.

The oil companies have dealt with this issue, and now they have one pipeline that carries the oil from one end of the market to the other. They share commonality.

Where does the consumer come into the picture in talking about efficiencies? Here we have a situation where, even though we have two or three players, the consumer does not see the benefit. Competition is literally nil, first, because we have vertical integration in the market and, second, there is commonality between all the players, whereby we cannot prove that we have price-fixing in the market. We cannot say to company A that it is fixing the prices. There is what we call an understanding in the market. In a way, what brings the companies together is the fact that the same pipeline is carrying their product.

My question to you is this: Where is the consumer, when we talk about efficiency in the marketplace, vis-à-vis your comment that Bill C-249 will not really address efficiency?

Mr. Schwartz: That will be the result. Efficiencies will only be considered under Bill C-249 if they result in the attainment of the competitive price. If you want a competition regime that does that, Bill C-249 will do it. I would not expect that efficiencies routinely would be so large, in those rare circumstances where they matter, as to get to the competitive price. I am not even sure how you would know that you got to the competitive price.

You have raised a number of important issues, one of which is in the gasoline industry, which is not something I know as much about, but I know the Competition Bureau has studied the industry and the practices that you point out.

The concern, as I understand it, is the practice of what is called in anti-trust "conscious parallelism." Efficiencies are, at the first point, not at issue. The question is: What do you do about conscious parallelism?

The Chairman: Can I ask you, witness, are we getting into an area here that is outside of the ambit of the bill?

Mr. Schwartz: Yes, we are. I will go to the senator's major point, if I may?

The Chairman: There are a lot of interesting areas here; I want to be careful.

Mr. Schwartz: You are correct; it is somewhat peripheral.

constamment au même rythme, baissent constamment au même rythme, qu'ils varient toujours à l'unisson? Je songe notamment aux prix de l'essence.

Nous avons ici un phénomène qui pourrait être différent. Il s'agit d'une intégration verticale. Il n'est plus question de fusion. Il s'agit d'une question analogue à l'objet du projet de loi C-249, mais à l'inverse, quand toutes les pétrolières par exemple utilisent le même oléoduc. Un des témoins entendus hier a parlé d'un camion qui livrait le propane, alors qu'à une certaine période, il y en avait deux. Il ne reste plus qu'un seul camion, de sorte que vous réalisez des gains en efficacité.

Les pétrolières ont traité de cette question et elles n'ont plus qu'un seul oléoduc qui transporte le pétrole d'un bout du marché à l'autre. Elles ont mis leur produit en commun.

Où se situe le consommateur dans le tableau global, lorsqu'il est question d'efficacité? Voilà un cas où, même s'il y a deux ou trois joueurs sur le marché, le consommateur n'est pas avantagé. La concurrence est littéralement inexistante, tout d'abord à cause de l'intégration verticale du marché et, ensuite, en raison de la mise en commun du produit qui empêche de prouver qu'il y a fixation de prix. Nous ne pouvons pas affirmer que l'entreprise fixe les prix. Il existe ce que nous qualifions une entente sur le marché. D'une certaine façon, ce qui regroupe les entreprises, c'est le fait que le même oléoduc transporte leurs produits.

Voici ma question: où se situe le consommateur lorsqu'il est question d'efficacité sur le marché, alors que vous avez dit que le projet de loi C-249 ne traite pas vraiment d'efficacité?

M. Schwartz: Ce sera son résultat. Il ne sera tenu compte des efficacités, sous le régime du projet de loi C-249, que si elles permettent d'obtenir un prix concurrentiel. Si vous souhaitez avoir un pareil régime, c'est ce qu'accomplira le projet de loi C-249. Je ne m'attendrais pas à ce que les efficacités soient vraiment si importantes, dans les rares circonstances où elles comptent, qu'elles permettront d'avoir un prix concurrentiel. Je ne suis même pas sûr de la façon dont vous pourriez déterminer que le prix est concurrentiel.

Vous avez soulevé plusieurs questions importantes, dont le secteur de l'essence que je connais très peu, mais je sais que le Bureau de la concurrence a examiné l'industrie et les pratiques dont vous parlez.

La source de préoccupation, si j'ai bien compris, est la pratique que l'on qualifie de parallélisme conscient antitrust. Ce ne sont pas les gains en efficacité qui, au départ, posent problème. La question est de savoir ce qu'on fait au sujet du parallélisme conscient.

Le président: Le témoin ne croit-il pas que nous abordons là une question qui déborde du cadre d'examen du projet de loi?

M. Schwartz: Oui. Avec votre permission, je vais répondre au point principal soulevé par le sénateur.

Le président: Il y a beaucoup de sujets intéressants; je tiens à être prudent.

M. Schwartz: Vous avez raison de dire que la question est quelque peu hors champ.

We must make a choice in some respects. Do we want a competition and, more especially, a merger policy that favours economic development in a longer-term kind of perspective, or will we do what the Americans did for the better part of the 20th century, and that is focus their antitrust laws clearly on the impact to consumers?

This has gotten the Americans into some really puzzling outcomes — I gave the example of the *Brown Shoe* case. I believe the Americans are moving away from it toward, eventually, something like what we have in Canada. They are not there yet.

I agree with you, Senator Harb. I think the efficiency defence will come into play rarely, but when it is invoked it will not necessarily succeed. I believe the *Superior Propane* case, on the basis of what I know, should have been stopped. The evidence was not produced.

That said, if there are mergers that invoke the defence and succeed, yes, prices will go up.

The Chairman: Senators, I should like to take an unusual step and inject a little statement of my own here, if I could, because we have a number of unusual circumstances.

First, we are dealing with legislation that we know historically has been very difficult to deal with — like bankruptcy, which we recently had, it is a long list of attempts.

Second, the real political situation is that we do not know from day-to-day whether we will have the opportunity to examine this issue.

Third, we are dealing with a very unusual situation legislatively. We have a private member's bill here. The case was drawn in very narrow terms. It is a response to a decision; a private member's attention was caught by this. He was diligent and examined it thoroughly. There was what I would describe as a less than complete process through the House of Commons in the examination of this bill. We have the Competition Bureau, who has lent its support to it, but it is still a private member's bill and does not stand as government policy.

I was prepared to look at this and give it all of the time that we could seriously on the basis that it was a narrow, simple issue. What we have seen over the last two days, and indeed in the evidence before, is that there is much more to this. When we refer to the complete statement of the minister at the time that the bill was introduced, we are dealing with legislation that is framework legislation as part of seeking economic strength in this country. What every witness has agreed to is that this could be an important element in that legislation.

My reason for making this statement is that I should like to put on the record for the benefit of all witnesses coming forward — and the witness is finished, so this is not something put to him — to put the onus on saying, "Why are we dealing with this in this context?" All around the table we are preoccupied with policy issues that, in my understanding, should come through a

À certains égards, il faut faire des choix. Souhaitons-nous avoir une concurrence et, plus particulièrement, une politique en matière de fusionnement qui favorisent le développement économique à long terme ou allons-nous faire ce qu'ont fait les Américains pendant presque tout le XX^e siècle, soit faire graver leur loi antitrust clairement autour de l'impact sur le consommateur?

Cette stratégie a donné certains résultats vraiment étonnants — j'ai parlé de l'affaire *Brown Shoe*. Je crois que les Américains s'écartent de cette stratégie en faveur d'une politique qui, tôt ou tard, ressemblera à ce que nous avons ici, au Canada. Ils n'en sont pas là encore par contre.

Je suis d'accord avec vous, sénateur Harb. Je crois que la défense des gains en efficience ne sera que rarement invoquée, mais quand elle le sera, elle ne sera pas forcément réussie. Il aurait fallu mettre fin à l'affaire *Supérieur Propane*, d'après ce que j'en sais. La preuve n'a pas été faite.

Cela étant dit, si la défense est invoquée dans le cas de certaines fusions et qu'elle donne gain de cause, alors effectivement, les prix vont grimper.

Le président: Chers collègues, je vais déroger à mes façons de faire habituelles et y aller d'une petite déclaration, si vous le permettez, car il existe plusieurs circonstances inhabituelles.

Tout d'abord, la loi que nous examinons a toujours été difficile à traiter — comme pour la loi sur les faillites que nous avons examinée récemment, la liste des tentatives en vue de la changer est longue.

Ensuite, étant donné le contexte politique actuel, nous ignorons d'une journée à l'autre si nous aurons la possibilité d'examiner la question.

Enfin, la situation, d'un point de vue législatif, est très inhabituelle. Il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui porte sur un sujet très précis, en réaction à une décision. La décision a retenu l'attention du député. Il était diligent et l'a examinée avec soin. Puis a suivi ce que je décrirais comme un processus incomplet d'examen parlementaire d'un projet de loi d'initiative parlementaire, plutôt que d'une politique gouvernementale.

J'étais disposé à l'examiner et à y accorder tout le temps que nous pouvions sérieusement y accorder du fait qu'il s'agit d'une simple question au champ d'application très limité. Or, depuis deux jours et, en fait, depuis le début de nos audiences sur ce point, le sujet s'est avéré beaucoup plus large. Si l'on se fie à la déclaration complète faite par le ministre lorsque le projet de loi a été déposé, il est question d'une loi-cadre visant à renforcer l'économie du pays. Tous les témoins ont reconnu que cette mesure pouvait être un élément important de la loi.

La raison pour laquelle j'en parle, c'est que j'aimerais déclarer officiellement pour le bénéfice de tous les témoins à venir — et ce témoin-ci a terminé, de sorte que ce que j'ai à dire ne s'applique pas à lui — qu'il faudrait s'interroger sur la raison pour laquelle nous traitons de cette question dans pareil contexte. Toutes les personnes assises à la table sont préoccupées par des questions de

departmental process, through legislation that will put all of this in a policy context. We do not have the opportunity for that. We have not heard from the department. We have not heard any indication from the policy-makers. We are in a difficult position. Each day we are drawn more into policy considerations and we do not have any of the policy inputs, other than the witnesses that we encouraged to come out to deal with this.

This committee has been put in an awkward position. I am making this statement on the record because we have witnesses scheduled. I would also like both the Department of Industry and the Competition Bureau — and we would make time for them — to both make it very clear to the committee why we are dealing with this as a stand-alone amendment and not part of a comprehensive policy in the context of a review, which we have been told at some level is happening in the department.

I am making this unusual statement because I feel the committee is day by day being put at a greater disadvantage by not being able to look at this in the broad policy context that we should.

I hope I have not abused the prerogatives of the chair, but if we are to proceed usefully it is my opinion that we need guidance from all of the parties as to why this is an emergent situation that must be dealt with as a stand-alone outside of a broader policy context, particularly in view of the fact that there is a review process underway.

I hope this will spark some response from the Department of Industry, the Competition Bureau and from other witnesses who may come before us.

Senator Harb: Have we invited the department to appear?

The Chairman: They have no interest so far.

Senator Harb: What about the Competition Bureau?

The Chairman: We have seen the bureau officials earlier, and they are scheduled to appear again. I should like to have it addressed in the context that I have put it.

Mr. Schwartz, I did not mean to leave you sitting in the chair for this tirade, but thank you very much. I appreciate your being here. It will be no surprise to you that your previous and today's input has been no little stimulus to what I have had to say.

Our next witness is Mr. Townley. It is a pleasure to have you back, Mr. Townley. You are more than familiar with the subject matter of today's discussion. You are more than familiar with the procedures of this place and the history of that which we speak.

I invite you to proceed.

principe qui, si j'ai bien compris, devraient nous être soumises par un ministère, par le dépôt d'un projet de loi qui situerait tout cela dans son contexte. Nous n'en avons pas la possibilité. Nous n'avons pas entendu de représentants du ministère. Les décideurs n'ont pas pipé mot. Nous nous trouvons donc dans une position difficile. Chaque jour, nous débattons davantage de questions de principe. Or, nous n'entendons personne à ce sujet, sauf ceux que nous avons invités à témoigner.

Notre comité est dans une position fâcheuse. Je le déclare officiellement parce qu'il nous reste des témoins à entendre. J'aimerais également que le ministère de l'Industrie et le Bureau de la concurrence — nous trouverions le temps de les entendre — nous expliquent clairement pourquoi nous sommes saisis de cette modification isolée, sans qu'elle fasse partie d'une politique complète dans le contexte d'une refonte qui, nous a-t-on dit, est en cours au ministère.

Je fais cette déclaration inhabituelle parce que j'estime que le comité est chaque jour plus désavantagé du fait qu'il ne peut pas examiner cette question dans le contexte d'une politique générale, comme il le faudrait.

J'espère ne pas avoir abusé de la prérogative de la présidence, mais si nous voulons faire un travail utile, il faut que toutes les parties nous expliquent pourquoi il s'agit d'une situation nouvelle qu'il faut traiter isolément, plutôt que dans le contexte général d'une politique, du fait particulièrement qu'une refonte est en cours.

J'espère par ces propos susciter une réaction du ministère de l'Industrie, du Bureau de la concurrence et d'autres témoins qui pourraient se présenter.

Le sénateur Harb: Avons-nous invité le ministère à comparaître?

Le président: Jusqu'ici, il n'a pas manifesté d'intérêt.

Le sénateur Harb: Qu'en est-il du Bureau de la concurrence?

Le président: Nous avons entendu les représentants du bureau déjà et ils doivent comparaître à nouveau. J'aimerais qu'ils traitent de la question dans le contexte que je viens de décrire.

Monsieur Schwartz, je m'excuse de vous avoir laissé en suspens ainsi pendant que je faisais ma tirade, mais je vous remercie beaucoup. Je vous suis reconnaissant d'avoir pris la peine de venir. Vous ne serez pas étonné d'apprendre que votre témoignage antérieur et celui d'aujourd'hui ont beaucoup joué dans cette tirade.

Le prochain témoin est M. Townley. Nous nous retrouvons avec plaisir, monsieur Townley. La question débattue aujourd'hui n'a pas de secret pour vous. Vous connaissez très bien la façon dont fonctionne le comité et l'historique de la question à l'étude.

Je vous invite à prendre la parole.

Mr. Peter G.C. Townley, Professor of Economics, Acadia University, As an individual: Honourable senators, you have before you a written statement. I gave the interpreters an oral statement that I will now change to reflect your questions, although I might need you to restate that later.

I have a brief statement for you, which I will read.

Honourable senators, thank you for inviting me again to discuss some economic aspects of merger policy with respect to section 96 of the Competition Act and Bill C-249.

My perspective is that of an academic economist. You have copies of my written and oral testimony from last November. I also enclosed a brief guide to the various standards relevant to section 96. My written testimony for this meeting explains why you have all of the other documents.

Determining whether a merger, a policy, a statute or a government project would enhance or diminish the overall well-being of people, especially when it would advantage some people and disadvantage others, is what applied welfare economists do. I have distributed my curriculum vitae in order to qualify as a scholar in this field. As an expert witness in the *Superior Propane* case for the then Commissioner of Competition, in August 1999 I swore an affidavit regarding an economic problem — that is, find a section 96 rule that would best stop mergers that would diminish the well-being of Canadians while allowing mergers that would improve the well-being of Canadians.

The result of that academic effort has been called the balancing weights approach. Its essence is this: It is not enough to say that if the gains from a merger exceed the losses, then approve the merger. It is necessary to go further to examine the income characteristics of those who would gain and those who would lose. If the distributional efforts of a merger would be adverse, that is, if the merger would cause a transfer of wealth from poor consumers to relatively wealthy firm owners, then this equity impact must be weighed against the net efficiency impact.

The Federal Court of Appeal found some favour with this approach and in the re-determination decision for *Superior Propane*, the Competition Tribunal did, indeed, make the new jurisprudence operative. It is based on sound economic principles and has been demonstrated to be workable in an actual case.

A positive feature of the balancing weights approach is that it is flexible. This is necessary because the purpose clause of the Competition Act names multiple objectives. This approach takes account all of the case specific facts and circumstances. Bill C-249 is inferior to the balancing weights approach because it lacks the flexibility required to balance the objectives of the act in all circumstances.

M. Peter G.C. Townley, professeur d'économie, Université Acadia, témoignage à titre personnel: Honorables sénateurs, vous avez devant vous mon mémoire. J'ai remis aux interprètes mon exposé oral que je vais maintenant changer de manière à tenir compte de vos questions, bien que je doive peut-être, tout à l'heure, vous demander de répéter.

J'ai une brève déclaration à vous lire.

Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à nouveau à discuter de certains aspects économiques de la politique relative aux fusions dans le cadre de l'article 96 de la Loi sur la concurrence et du projet de loi C-249.

Mon point de vue est celui d'un économiste universitaire. Vous avez mon mémoire et mon témoignage de novembre dernier. J'ai également inclus un bref document énumérant les diverses normes qui relèvent de l'article 96. Mon mémoire explique pourquoi vous avez tous les autres documents en main.

Décider si une fusion, une politique, une loi ou un projet gouvernemental améliorerait ou réduirait le bien-être général de la population, surtout si la mesure en avantage certains et en désavantage d'autres, est le travail des économistes du secteur du bien-être social. J'ai distribué des exemplaires de mon curriculum vitae pour prouver ma compétence en tant que chercheur dans ce domaine. En tant que témoin expert dans l'affaire *Supérieur Propane* pour le commissaire de la concurrence d'alors, c'est-à-dire en 1999, j'ai fait une attestation sous serment concernant un problème économique — soit, trouver la règle qui, une fois prévue à l'article 96, empêcherait le mieux les fusionnements qui diminueraient le bien-être des Canadiens tout en permettant les fusions qui l'amélioreraient.

Le travail de recherche a eu pour résultat ce qu'on appelle la méthode des coefficients pondérateurs. Voici ce qu'il en est essentiellement: il ne suffit pas de dire que, si les gains excèdent les pertes, il faut approuver la fusion. Il faut aller encore plus loin et examiner le profil de revenu de ceux qui en seraient les gagnants et les perdants. Si les effets distributifs d'une fusion étaient nocifs, c'est-à-dire que la fusion causerait un transfert de richesse des consommateurs pauvres à des propriétaires d'entreprise relativement riches, il faut peser l'impact sur l'équité par rapport à l'impact sur les gains nets en efficience.

La Cour d'appel fédérale s'est montrée favorable à cette méthode, et le Tribunal de la concurrence a rendu la nouvelle jurisprudence applicable suite à sa révision de la décision de l'affaire *Supérieur Propane*. Cette méthode se fonde sur des principes économiques établis, et la preuve de son efficacité a été faite en situation réelle.

L'un des avantages de la méthode des coefficients pondérateurs, c'est qu'elle est souple. C'est essentiel, parce que la disposition de déclaration d'objet de la Loi sur la concurrence comprend de nombreux objectifs. Cette méthode tient compte de tous les faits et de toutes les circonstances propres à un cas donné. La méthode proposée dans le projet de loi C-249 est inférieure à la méthode des coefficients pondérateurs parce qu'elle n'offre pas la marge de manœuvre requise pour atteindre l'équilibre entre les divers objectifs de la loi dans toutes les circonstances.

The most basic economic policy objective is to improve the well-being of citizens. The balancing weights approach accomplishes this. Adoption of Bill C-249 would jeopardize the well-being of Canadians.

I am aware of a source of great confusion that I wish to address briefly. It would appear to be the perception of some proponents of Bill C-249 that the current law is the total surplus standard — sometimes called the total welfare standard. They are misinformed.

In its decision of April 4, 2001, the Federal Court of Appeal rejected the total surplus standard because of its lack of flexibility. It does not account for the potential for merger-induced, adverse distributional impacts. The court wrote favourably of the balancing weights approach because of its flexibility. It was able to account for adverse distributional impacts. Rejection of Bill C-249 would leave us with this flexible approach, not the total surplus standard.

Bill C-249 raises complex issues that merit much review. I spent two years as a T.D. MacDonald chair at the Competition Bureau, where my role was to provide independent, economic advice from an academic perspective. It is from this same perspective that I will attempt to answer any questions you may have today.

I will now wing it.

The House committee report, which I did not truck along, has recommendation 28 in it. Recommendation 28 says that you should get together a panel of experts and determine how efficiencies fit in across the entire federal Competition Act.

The Competition Bureau took on the task of producing a report, but it was not on that topic. The commission asked Professor Thomas Ross of the University of British Columbia to see how efficiency defences fit in around the world in several countries. We already knew what other countries were doing. There is an issue that has not been addressed, and it was meant to be addressed.

The chairman asked the question about whether this should be part of wider consultations to get the policy. There is a good reason for going to wider consultation right there. There is the question of how efficiencies fit into the merger provisions of the act. The House committee already asked how they fit in everywhere across the act. That has not been answered.

My knowledge from being at the Competition Bureau is that efficiencies were very much a topic. When you start talking about splitting provisions into criminal and civil, one would have an efficiency defence, perhaps, others not. In my mind, this is not something that can be looked at on a piecemeal basis. The elements of the act fit together.

Mr. Schwartz talked about the U.S. history and how they view mergers. There is the statute. There are guidelines. There is how antitrust agencies administer the law — whether they prosecute.

L'objectif stratégique économique le plus fondamental est d'améliorer le bien-être des citoyens. La méthode des coefficients pondérateurs le permet. L'adoption du projet de loi C-249 compromettrait le bien-être des Canadiens.

Je constate qu'il y a une grande confusion, que j'aimerais essayer de lever. Certains promoteurs du projet de loi C-249 semblent croire que la loi actuelle se fonde sur le critère du surplus total, qu'on appelle parfois la norme de bien-être global. Ils sont mal informés.

Le 4 avril 2001, la Cour d'appel fédérale a rejeté le critère du surplus total en raison de son manque de souplesse. Ce critère ne tient pas compte des effets distributifs négatifs qui pourraient résulter d'une fusion. La Cour s'est toutefois prononcée en faveur de la méthode des coefficients pondérateurs en raison de sa souplesse. Elle permet de tenir compte des effets distributifs négatifs. Le rejet du projet de loi C-249 nous permettrait d'appliquer cette méthode souple plutôt que le critère du surplus total.

Le projet de loi C-249 soulève des questions complexes qui méritent qu'on s'y attarde. Pendant deux ans, j'ai été titulaire de la chaire T.D. MacDonald au Bureau de la concurrence, où mon rôle consistait à prodiguer des conseils indépendants en économie d'un point de vue théorique. C'est dans cette perspective que je vais essayer de répondre à vos questions d'aujourd'hui.

Je vais maintenant m'éloigner un peu de mon texte.

Le rapport du comité de la Chambre comprend toute une liste de recommandations, dont la recommandation 28 que le gouvernement constitue un groupe de travail indépendant d'experts chargés d'étudier le rôle que devraient jouer les gains d'efficacité dans tous les articles de la Loi sur la concurrence.

Le Bureau de la concurrence a entrepris de produire un rapport, mais il ne porte pas sur ce sujet. Le Bureau a demandé au professeur Thomas Ross de l'Université de la Colombie-Britannique d'examiner le traitement des gains en efficacité dans différents pays du monde. Nous savions déjà ce que les autres pays faisaient. Le véritable problème n'a pas été étudié en profondeur, alors que c'était là l'objectif.

Le président a demandé si cela devrait faire partie de consultations élargies en vue de l'établissement d'une politique. Il y aurait de bonnes raisons d'entreprendre des consultations élargies. Il faut se demander comment les gains en efficacité s'insèrent dans les dispositions de la loi concernant les fusions. Le comité de la Chambre a déjà demandé quel rôle ces gains devraient jouer dans tous les articles de la loi. Nous n'avons toujours pas de réponse à cette question.

D'après mon expérience au Bureau de la concurrence, les gains d'efficacité sont un sujet complexe. Pour toutes les dispositions de partage en droit pénal ou civil, certains sont pour la défense fondée sur les gains en efficacité et d'autres non. À mon avis, on ne peut pas répondre à cette question à la légère. Les différents éléments de la loi sont interreliés.

M. Schwartz a parlé de l'histoire américaine et de la façon dont les fusions sont perçues aux États-Unis. Il y a une loi. Il y a des lignes directrices. Il y a la façon dont les organismes antitrust

We have evidence from officials at the Federal Trade Commission and the U.S. Department of Justice that the Americans are moving towards our approach. I am not saying they would move all the way toward the balancing weights approach that is now the jurisprudence.

When I was at the bureau, I was sent twice to Washington — once with a small group of Federal Trade Commission economists and lawyers and once in a bigger group. They were looking at how we fit efficiencies into the act. The *Brown Shoe* case was very, very odd. They knew it. They were trying to encourage firms to claim efficiencies.

I would certainly recommend that any consideration of changing sections 96 or 93 should be part of a broader package. Bill C-249 would fundamentally change the purpose clause, section 1.1. I do not know how you change parts of an act without changing the stated purpose of the act.

I hope I have addressed your question, Mr. Chairman.

Senator Massicotte: Maybe you could help me, Mr. Townley, and give me a quick understanding of the economic theory and what is better for Canada. Obviously, there is an argument here. I am a strong believer in competition. We see it everywhere, including it in the Olympics. Competition allows one to improve upon the economy. That is the basis of the Competition Act. As an overall theory, competition betters Canada's economy and allows it to be more productive to the betterment of all Canadians.

I understand that the debate is this: If you approve the amendment, the most important and sole criterion becomes the pricing to the consumer, whereby efficiency loses its importance, although may be considered a factor. Certainly, the way it is worded efficiency is a factor only if it helps with consumer pricing.

Could you give us a lesson in economic theory? What is the betterment of Canada? Obviously, better pricing is better for the consumer. Why would that not deliver better economic results as an overall to the nation? What distortion occurs if you limit it to the consumer only?

Mr. Townley: If a merger passes Bill C-249, which I call a price standard — see my excerpt with the little diagram on mergers — then you are absolutely certain that that merger is good for the economy. It probably satisfies all four elements of section 1.1. Consumers are better off. The prices falling from an anti-competitive merger must be because variable cost savings have driven that price down. If the good is traded, then I would

administrent la loi, en fonction de laquelle ils décident d'intenter des poursuites ou non. Des représentants de la Federal Trade Commission et du Département de la justice des États-Unis attestent que les Américains de dirigent de plus en plus vers notre méthode. Je ne dis pas qu'ils appuient sans réserve la méthode des coefficients pondérateurs qui fait maintenant partie de la jurisprudence.

Lorsque je travaillais pour le Bureau, je suis allé à deux reprises à Washington: une fois pour rencontrer un petit groupe d'économistes et d'avocats de la Federal Trade Commission et une autre fois pour rencontrer un plus grand groupe. Les deux se demandaient comment nous traitons les gains en efficience dans la loi. Il y a eu l'affaire *Brown Shoe*, une affaire très bizarre. Ils le savaient. Ils essayaient d'inciter les entreprises à réaliser des gains en efficience.

Je vous recommanderais certainement de n'envisager la modification des articles 96 ou 93 que dans un projet de modification beaucoup plus vaste. Le projet de loi C-249 changerait fondamentalement l'article de déclaration de l'objet, soit l'article 1.1. Je ne comprends pas comment vous pouvez changer une partie de la loi sans changer l'objet énoncé en son début.

J'espère avoir réussi à répondre à vos questions, monsieur le président.

Le sénateur Massicotte: Peut-être pouvez-vous m'aider, monsieur Townley, et m'expliquer rapidement ce qui convient le mieux au Canada selon les théories économiques. De toute évidence, il y a divergence d'opinions. Je crois fermement en la concurrence. Elle est partout, même aux Olympiques. La concurrence permet d'améliorer la situation économique. C'est le fondement même de la Loi sur la concurrence. De manière générale, la concurrence améliore l'économie canadienne et favorise sa productivité, ce qui améliore le bien-être de tous les Canadiens.

Si je comprends bien, l'argument est le suivant: si on approuve cette modification, le critère ultime deviendra le critère des prix aux consommateurs, ce qui fera diminuer l'importance des gains en efficience, même s'ils demeurent un facteur. De toute évidence, le libellé actuel fait en sorte que les gains en efficience ne sont un facteur que s'ils permettent d'offrir des meilleurs prix aux consommateurs.

Pouvez-vous nous donner une leçon de théorie économique? Qu'est-ce qui serait le mieux pour le Canada? De toute évidence, de meilleurs prix seraient à l'avantage des consommateurs. Pourquoi ne généreraient-ils pas de meilleurs résultats économiques pour le pays dans son ensemble? Comment l'économie sera-t-elle perturbée si on limite le critère aux consommateurs?

M. Townley: Si une fusion satisfait au critère établi dans le projet de loi C-249, que j'appelle le critère des prix — vous pouvez vous reporter au résumé que je vous ai fourni et au petit diagramme sur les fusions —, alors on peut être absolument certain que cette fusion est bonne pour l'économie. Elle satisfera probablement aux quatre éléments de l'article 1.1. Les consommateurs s'en porteront mieux. Les baisses de prix

suppose that exporters would find it easier to sell cheaper goods around the world. I do not know what the effect would be on small and medium-sized businesses.

The problem occurs when the merger does not satisfy Bill C-249 and is thus rejected. The chances are that we will reject mergers that could be welfare enhancing, that would be good for the economy. If a price goes up just a little bit to consumers, then we would reject the merger. The overall gains in efficiencies could be huge but we would simply ignore them.

By looking only at the effect on the consumer, you will ignore, essentially, what could be huge savings in fixed costs, which are pretty usual to receive in mergers. That is why firms merge.

If we only made policies that make at least one person better off and no person worse off, then I think we all might be out of business. How many opportunities do you see that? The more usual circumstance is that some people are made better off and some worse off, but we judge the gains to be much greater than the losses and we let it go because it is for the best.

Senator Massicotte: Obviously, one concern is about lessening the competition and allowing monopolies or oligopolies. The benefits may look good in the short term, but eventually, with a less competitive environment, you become less productive in the long term. I presume the analyses at the bureau and the tribunal take that into consideration. Is that considered?

In spite of that, if it is considered, irrespective of the welfare in the economic interest of Canada that it is better by the merger, describe the consequence of that policy in the United States whereby consumer price is more relevant than pricing. How is that distortion to that economy taking place?

Mr. Townley: You have asked me a number of questions.

Senator Massicotte: There are three questions, and short answers would be fine.

Mr. Townley: The long term is not considered in the assessment of these mergers. You are looking for a substantial lessening of competition under sections 92 and 93. The efficiency defence only applies when you have an anti-competitive merger. That is a short-term view. If you are looking for the ability to raise prices for a period of maybe one or two years, then you have to look at efficiencies in the same time frame.

Firms may say that, over the course of 10 years, there will be huge savings, but who cares? That is not relevant to the situation.

découlant de fusions non concurrentielles viendront nécessairement de diverses économies de coûts. Dans le contexte du commerce, je suppose qu'il sera plus facile pour les exportateurs de vendre des biens à l'étranger s'ils sont moins chers. Je ne sais pas quel en serait l'effet sur les petites et moyennes entreprises, par contre.

Le problème se pose lorsqu'une fusion ne répond pas aux critères du projet de loi C-249 et qu'elle est rejetée. Il y a de grands risques que nous rejetions des fusions qui pourraient contribuer au bien-être général et qui seraient avantageuses pour l'économie. Si le prix aux consommateurs n'augmente qu'un tout petit peu, alors nous allons rejeter la fusion. L'ensemble des gains en efficacité pourrait être immense, mais nous n'en tiendrons tout simplement pas compte.

Si on n'analyse que l'effet de la fusion sur le consommateur, on fera fi d'économies qui pourraient être immenses en termes de coûts fixes, un avantage que les fusions apportent souvent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des entreprises fusionnent.

Si nous n'adoptons que des politiques qui améliorent la situation d'au moins une personne et n'empirent celle de personne, alors je crois que nous ne ferions rien du tout. Quand voit-on cela? En règle générale, les politiques améliorent la situation de certaines personnes et empirent celle d'autres personnes, mais nous estimons que les gains sont plus importants que les pertes et nous l'acceptons, parce que c'est dans le meilleur intérêt commun.

Le sénateur Massicotte: De toute évidence, on s'inquiète de voir diminuer la concurrence et naître des monopoles et des oligopoles. Les avantages ont peut-être l'air intéressants à court terme, mais à long terme, si la concurrence diminue, la production diminuera aussi. Je présume que le Bureau et le Tribunal en tiennent compte dans leurs analyses? En tiennent-ils compte?

Malgré tout, s'ils en tiennent compte, quel que soit l'avantage que la fusion comporte pour l'économie canadienne, décrivez-moi les conséquences de la politique des États-Unis selon laquelle le prix à la consommation pèse plus lourd que l'établissement des prix. Comment se traduit cette perturbation de l'économie?

M. Townley: Vous me posez plusieurs questions.

Le sénateur Massicotte: Il y a trois questions, et vous pouvez y répondre brièvement.

M. Townley: Le long terme n'est pas pris en compte dans l'évaluation de ces fusions. Il s'agit ici d'une diminution substantielle de la concurrence en vertu des articles 92 et 93. La défense fondée sur les gains en efficacité ne s'applique qu'aux fusions anticoncurrentielles. C'est une perception à court terme. Si l'on veut se donner le pouvoir d'augmenter les prix pendant une période d'un ou deux ans, par exemple, il faut analyser les gains en efficacité pendant cette même période.

Des entreprises vous diront qu'au bout de 10 ans, elles réaliseront d'énormes économies, mais qui s'en soucie? Ce n'est pas pertinent dans la situation.

Senator Massicotte: On the third part, the Americans are very consumer oriented. You said that economic theory suggests that our approach is better than their approach such that it delivers more productivity to our economy. Therefore, if they get it wrong, what is the consequence to their economy as we have seen it to date?

Mr. Townley: Their economy is so different that you do not know what to think. The population density and size are such that I am not sure that theirs could be compared with ours.

They worry when there are six firms in a market and they go to five. In Canada, I am certain that the Competition Bureau would not even look at that kind of merger.

Mr. Schwartz spoke to the American experience in *Brown Shoe* and its aberration. The Americans are moving toward what we have, but how far are they moving? They are not rigid; they are not satisfied with their merger laws. They see that they are giving up a great deal by not doing it.

I would also say that, in my opinion, the basis for American law is not so much economic. They went through part of their economic history dealing with the barons, or robber barons, of industry that exploited everything and everyone.

For the most part, it is not so much economic power, or the amassment of economic power, but any kind of power that might translate into political power, whereas in Canada we have a different economic history. For example, we have the Hudson Bay Company and British and French systems wherein monopolies were rewarded.

The Chairman: Thank you, Mr. Townley, for helping us with our deliberations.

The committee adjourned.

Le sénateur Massicotte: Pour revenir au troisième élément de ma question, les Américains seront très axés sur le consommateur. Selon ce que vous dites, les théories économiques sous-entendent que notre méthode est meilleure que la leur parce qu'elle génère une plus grande productivité dans l'économie. Par conséquent, Si les Américains font fausse route, quelles en sont les conséquences sur l'économie à ce jour?

M. Townley: Leur économie est tellement différente de la nôtre qu'il est difficile de savoir quoi en penser. La densité et la taille de leur population sont telles que je ne suis pas certain qu'on puisse comparer leur économie à la nôtre.

Ils s'inquiètent lorsqu'il y a six entreprises dans un marché, donc ils portent leur nombre à cinq. Au Canada, je suis convaincu que le Bureau de la concurrence ne prendrait même pas la peine d'examiner ce type de fusion.

M. Schwartz a parlé de l'expérience américaine et de son aberration dans l'affaire *Brown Shoe*. Les Américains se dirigent vers une méthode se rapprochant de la nôtre, mais jusqu'à quel point? Ils ne sont pas rigides; ils ne sont pas satisfaits de leur loi sur les fusions. Ils voient qu'ils perdent beaucoup à ne pas faire plus.

Je vous dirais aussi qu'à mon avis, la loi américaine ne se fonde pas tellement sur des paramètres économiques. Leur histoire économique est marquée par de nombreux requins de la finance qui ont exploité tout et tout le monde.

En gros, il ne s'agit pas vraiment d'un pouvoir économique ou d'un cumul de pouvoir économique, mais de n'importe quel type de pouvoir pouvant se traduire en pouvoir politique. Au Canada, l'histoire économique est bien différente. Par exemple, nous avons eu la Compagnie de la Baie d'Hudson et les systèmes britanniques et français dans lesquels les monopoles étaient favorisés.

Le président: Je vous remercie, monsieur Townley, de nous aider dans nos délibérations.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, April 28, 2004

As individuals:

Robert Russell, Lawyer, Borden Ladner Gervais;

Dany H. Assaf, Lawyer, Ogilvy Renault, Co-Chair of the Firms's
Competition and Trade Law Team.

Thursday, April 29, 2004

As individuals:

Lawrence P. Schwartz, Economist, Past member of the Competition
Tribunal;

Peter G.C. Townley, Professor of Economics, Acadia University.

TÉMOINS

Le mercredi 28 avril 2004

À titre personnel:

Robert Russell, avocat, Borden Ladner Gervais;

Dany H. Assaf, avocat, Ogilvy Renault, coresponsable de l'équipe
Droit de la concurrence et échanges commerciaux du cabinet.

Le jeudi 29 avril 2004

À titre personnel:

Lawrence P. Schwartz, économiste, ancien membre du Tribunal de
la concurrence;

Peter G.C. Townley, professeur d'économie, Université Acadia.





Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable RICHARD H. KROFT

Wednesday, May 5, 2004
Thursday, May 6, 2004

Issue No. 5

Third and fourth meetings on:

Bill C-249, An Act to amend
the Competition Act

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:

L'honorable RICHARD H. KROFT

Le mercredi 5 mai 2004
Le jeudi 6 mai 2004

Fascicule n° 5

Troisième et quatrième réunions concernant :

Le projet de loi C-249, Loi modifiant
la Loi sur la concurrence

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Richard H. Kroft, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Angus	Kelleher, P.C.
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, P.C.	Prud'homme, P.C.

* *Ex Officio Members*
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Richard H. Kroft

Vice-président: L'honorable David Tkachuk
et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kelleher, c.p.
* Austin, c.p. (ou Rompkey, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, c.p.	Prud'homme, c.p.

* *Membres d'office*
(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2004
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:10 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Harb, Hervieux-Payette P.C., Kelleher P.C., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme P.C., Tkachuk (9).

Other senator present: The Honourable Senator Oliver (1).

In attendance: Mr. Daniel J. Shaw and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 1, 2004, the committee continued its examination of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act. (*For complete text of the Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

IN A PANEL:

As individuals:

Brian A. Facey, Lawyer, Blake, Cassels & Graydon, LLP;

Neil Finkelstein, Lawyer, Blake, Cassels & Graydon, LLP.

From the Canadian Bar Association:

Tim Kennish, Past Chair of the National Competition Law Section.

Mr. Facey and Mr. Finkelstein each made an opening statement and together the witnesses answered questions.

At 5:20 p.m., the committee suspended its sitting

At 5:25 p.m., the committee resumed its sitting

Mr. Kennish made an opening statement and answered questions.

At 6:07 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 6, 2004
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:04 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2004
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Oliver (1).

Également présents: M. Daniel J. Shaw et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} avril 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

EN TABLE RONDE:

À titre personnel:

Brian A. Facey, avocat, Blake, Cassels & Graydon, LLP;

Neil Finkelstein, avocat, Blake, Cassels & Graydon, LLP.

De l'Association du Barreau canadien:

Tim Kennish, président sortant de la Section nationale du droit de la concurrence.

M. Facey et M. Finkelstein présentent chacun des remarques préliminaires et répondent ensemble aux questions.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 25, le comité reprend ses travaux.

M. Kennish présente des remarques préliminaires et répond aux questions.

À 18 h 07, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 6 mai 2004
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 04, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Harb, Hervieux-Payette P.C., Kelleher P.C., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme P.C., Tkachuk (9).

Other senator present: The Honourable Senator Oliver (1).

In attendance: Mr. Daniel J. Shaw and Mr. Alexandre Laurin, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 1, 2004, the committee continued its examination of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act. (For complete text of the Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.)

WITNESSES:

As an individual:

Thomas Fina, U.S. Antitrust Attorney, Howrey Simon Arnold & White, LLP, Washington, D.C.

From the Canadian Chamber of Commerce:

Kasia Majewski, Policy Analyst;

John Clifford, Partner, McMillan Binch.

Mr. Fina made an opening statement and answered questions.

At 11:50 a.m., the committee suspended its sitting.

At 11:56 a.m., the committee resumed its sitting.

Ms. Majewski and Mr. Clifford each made an opening statement and, together the witnesses answered questions.

At 12:31 p.m., the committee proceeded in camera, pursuant to rule 92(e) for the purpose of considering a draft agenda.

It was agreed that staff be permitted to stay.

At 12:43 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Oliver (1).

Également présents: M. Daniel J. Shaw et M. Alexandre Laurin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} avril 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence. (Le texte complet de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 4 des délibérations du comité.)

TÉMOINS:

À titre personnel:

Thomas Fina, avocat antimonopole américain, Howrey Simon Arnold & White, LLP, Washington (D.C.).

De la Chambre de commerce du Canada:

Kasia Majewski, analyste des politiques;

John Clifford, avocat-conseil, McMillan Binch.

M. Fina présente des remarques préliminaires et répond aux questions.

À 11 h 50, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 56, le comité reprend ses travaux.

Mme Majewski et M. Clifford présentent chacun des remarques préliminaires et, ensemble, ils répondent aux questions.

À 12 h 31, le comité poursuit ses travaux à huis clos conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, pour faire l'étude d'un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel soit autorisé à rester.

À 12 h 43, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière suppléante du comité,

Josée Thérien

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-249, to amend the Competition Act, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Our first witnesses today are both lawyers at Blake, Cassels & Graydon. Mr. Brian A. Facey and Mr. Neil Finkelstein are both appearing as individuals. Gentlemen please proceed.

Mr. Neil Finkelstein, Lawyer, Blake, Cassels & Graydon, LLP, as an individual: Honourable senators, let me be blunt. This proposed amendment, in my view, is here because the Commissioner of Competition chooses the wrong cases to litigate. The commissioner has brought five contested merger cases in the Competition Tribunal since 1986 when the Competition Act was enacted. I have been counsel opposite the commissioner in four of those five cases, and the commissioner lost all four of them. Now the commissioner wants to change the ground rules in order to win even the wrong cases despite public policy.

I will be discussing *Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc. (C.A.)*. I was lead counsel for the case. Superior Propane Inc. has no interest whatsoever in this proposed bill, and I am here solely in a personal capacity.

In *Superior Propane*, the efficiencies were \$29 million and all of the bad effects combined were \$8.6 million. The efficiencies exceeded all the bad effects by a factor of 3.5 to 1.

In other words, the transaction was of a net benefit to Canada by a factor of 3.5 to 1. That means that the resource savings to the Canadian economy were \$29 million. All of the bad effects in terms of the transfer from poor consumers to Superior Propane were \$8.6 million.

Let us be clear about this. Transfers from foreign consumers, or transfers from very large corporations here in Canada controlled by foreign shareholders, which were transferred to Superior Propane Inc. through higher prices, were not included as bad effects.

The reason, I would say, is obvious. Queen Beatrice of the Netherlands is a large shareholder in Royal Dutch Shell, which is a British and Netherlands company. Why is it a bad thing if assets are transferred from the Netherlands to Canada? Why is that bad Canadian public policy? Exxon Mobile Corporation owns 70 odd per cent of Imperial Oil Limited. Why is it a bad thing if assets are transferred from U.S. shareholders to the Canadian holders of Superior Propane through price increases? The Competition Tribunal considered those questions and decided

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2004

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence, se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Nos premiers témoins aujourd'hui sont tous les deux avocats chez Blake, Cassels & Graydon. M. Brian A. Facey et M. Neil Finkelstein comparaissent tous deux à titre personnel. Messieurs, vous avez la parole.

M. Neil Finkelstein, avocat, Blake, Cassels & Graydon, LLP, témoignage à titre personnel: Honorables sénateurs, je n'irai pas par quatre chemins. Si l'on a proposé cette modification à la loi, à mon avis, c'est parce que le commissaire de la concurrence choisit de contester les mauvaises affaires. Depuis l'adoption de la Loi sur la concurrence, en 1986, le commissaire a contesté devant le tribunal de la concurrence cinq propositions de fusion. J'ai plaidé contre le commissaire dans quatre de ces cinq affaires, et le commissaire les a perdues toutes les quatre. Le commissaire veut maintenant changer les règles du jeu pour gagner même quand il a tort et en dépit de la politique publique.

Je vais traiter de l'affaire *Le Canada (le commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc. (C.A.)*. J'étais l'avocat principal dans cette affaire. Supérieur Propane Inc. n'a absolument aucun intérêt à l'égard de ce projet de loi, et je suis ici uniquement à titre personnel.

Dans l'affaire *Supérieur Propane*, les gains d'efficacité étaient de 29 millions de dollars et les effets négatifs totalisaient 8,6 millions de dollars. Les gains d'efficacité l'emportaient sur les effets négatifs par un facteur de 3,5 à 1.

Autrement dit, la transaction comportait un avantage net pour le Canada par un facteur de 3,5 à 1. Cela veut dire que les économies de ressources pour l'économie canadienne s'élevaient à 29 millions de dollars. Tous les effets négatifs découlant du transfert des consommateurs pauvres à Supérieur Propane s'élevaient à 8,6 millions de dollars.

Soyons bien clairs là-dessus. Les transferts des consommateurs étrangers, ou les transferts de très grandes entreprises situées ici au Canada et contrôlées par des actionnaires étrangers, transferts opérés à Supérieur Propane Inc. au moyen de prix plus élevés, n'ont pas été inclus dans le calcul des effets négatifs.

Je dirais que la raison en est évidente. La reine Béatrice des Pays-Bas est un important actionnaire de Royal Dutch Shell, qui est une compagnie britannique et néerlandaise. Pourquoi est-ce une mauvaise chose que des actifs soient transférés des Pays-Bas au Canada? Pourquoi est-ce mauvais sur le plan de la politique publique canadienne? La compagnie Exxon Mobile possède environ 70 p. 100 de la société Imperial Oil Limited. Pourquoi est-ce mauvais que des actifs soient transférés des actionnaires américains aux détenteurs canadiens de Supérieur Propane au

that they are not bad effects, but actually good effects and from the perspective of the Canadian economy they did not count them against the merger.

Honourable senators, I ask you to turn to tab one, page nine of our submission. It is a passage from Honourable Mr. Justice Rothstein's decision in *Superior Propane* in the Federal Court of Appeal. Justice Marshall Rothstein was a member of the Competition Tribunal and was one of the leading competition practitioners in Canada until his elevation to the Federal Court bench. He is now a member of the Court of Appeal. He understands competition law. What he says at page 9 is this:

While the Tribunal did not adopt the precise model proposed by Professor Townley, it did use the model as a foundation for its assessment of the extent of the anti-competitive effects. To this end, having regard to the purposes set out in section 1.1 of the act, the tribunal specifically considered the following effects: dead weight loss, interdependent and coordinated behaviour of competitors, service quality and programs, impact on Atlantic Canada, interrelated markets, loss of potential dynamic efficiency gains, monopoly, and small- and medium-sized enterprises.

This is important:

The Tribunal's consideration of the balancing weights approach of Professor Townley and the regard it had for the purposes of section 1.1 of the Act, accord with both the direction and latitude given to it by the Court.

Justice Rothstein found that what the tribunal did under section 96 was consider all of the factors and that accorded with the purpose clause of the Competition Act in section 1.1.

Please now turn to tab nine, page 11, and you will see section 1.1 which is the unifying provision of the act. It tells the purpose of the Competition Act, and so the issue for you, or one of them is, does proposed subsection 96 fit within the unifying purpose of the act? If it does, it belongs there.

Justice Rothstein says it does. Look at the purposes of the act. There are four of them.

1.1 The purpose of the act is to maintain, encourage competition in Canada in order to promote the efficiency and adaptability of the Canadian economy, in order to expand opportunities for Canadian participation in world markets while at the same time recognizing the role of foreign competition in Canada in order to ensure that small and medium-sized enterprises have an equitable opportunity to participate in the Canadian economy and in order to provide consumers with competitive prices and product choices.

moyen d'augmentations de prix? Le tribunal de la concurrence a réfléchi à ces questions et a décidé que ce ne sont pas des effets négatifs, mais en fait des effets favorables du point de vue de l'économie canadienne, et il n'en a donc pas tenu compte dans les arguments contre la fusion.

Honorables sénateurs, je vous demande maintenant de vous reporter à l'onglet un, page 9 de notre mémoire. C'est un passage de la décision rendue par M. le juge Rothstein, de la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Supérieur Propane*. Le juge Marshall Rothstein a été membre du Tribunal de la concurrence et il a été l'un des principaux avocats spécialisés dans le domaine de la concurrence au Canada avant d'être nommé juge à la Cour fédérale. Il est maintenant juge à la Cour d'appel. Il comprend le droit de la concurrence. Voici ce qu'il dit à la page 9:

Le Tribunal n'a pas adopté le modèle précis qui avait été proposé par le professeur Townley, mais il a utilisé ce modèle comme fondement de son évaluation de l'étendue des effets anticoncurrentiels. À cette fin, compte tenu des objectifs exposés à l'article 1.1 de la loi, le tribunal a considéré expressément les effets suivants: la perte sèche, l'action interdépendante et concertée des concurrents, la qualité de service et les programmes de clientèle, les provinces de l'Atlantique, les marchés liés, la perte de gains potentiels en efficacité dynamique, le monopole, et les petites et moyennes entreprises.

Le passage suivant est important:

La considération par le Tribunal de la méthode des coefficients pondérateurs du professeur Townley et sa prise en compte des objectifs de l'article 1.1 de la loi sont en accord à la fois avec les directives et avec la latitude que lui a donnée la Cour.

Le juge Rothstein a conclu que ce que le tribunal avait fait en application de l'article 96, c'était de prendre en compte tous les facteurs, ce qui était conforme avec l'objectif énoncé de la Loi sur la concurrence, à l'article 1.1.

Je vous demande maintenant de consulter l'onglet neuf, page 11, et vous verrez le texte de l'article 1.1, qui est la disposition énonçant l'objet de la loi. Par conséquent, la question qui se pose à vous, ou en tout cas l'une des questions, est la suivante: l'article 96 proposé cadre-t-il avec l'objet de la loi? Si c'est le cas, il a sa place dans la loi.

Le juge Rothstein dit qu'il a sa place. Voyez quels sont les objectifs de la loi. Il y en a quatre.

1.1 La présente loi a pour objet de préserver et de favoriser la concurrence au Canada dans le but de stimuler l'adaptabilité et l'efficacité de l'économie canadienne, d'améliorer les chances de participation canadienne aux marchés mondiaux tout en tenant simultanément compte du rôle de la concurrence étrangère au Canada, d'assurer à la petite et à la moyenne entreprise une chance honnête de participer à l'économie canadienne, de même que dans le but d'assurer aux consommateurs des prix compétitifs et un choix dans les produits.

Whereas the commissioner's amendment here is focused only on item 4, in fact, the purpose clause is a delicate balance of four interests, and Justice Rothstein says what the tribunal did in *Superior Propane* was balance all four of those interests.

The Chairman: Mr. Finkelstein, could I ask you to pause for a moment because I want to make sure all my colleagues are on the same page.

Mr. Finkelstein: Literally speaking. My first quote was tab one, page nine. The second was tab nine, page 11.

Mr. Finkelstein: The tab nine, from our brief to you last November, Bill C-249, An Act to amend the Competition Act, Neil Finkelstein, Brian Facey, et cetera. I appeared here in November, but the submission was dated October 30. Mr. Facey and I were here November 6. It is paragraph 37. Is that helpful?

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Finkelstein: Our submission is that section 96, as it is written, is number one, good policy. It is good policy to permit a merger where the efficiencies outweigh the bad effects by a factor to of three and one-half to one, and it is good policy to leave a provision that has been tested in court, where the court says that it is consistent with the purpose clause.

Therefore, we should leave the current rules in place so that the commissioner will be able to block mergers that are bad for Canada, in other words, where the efficiencies are less than the bad effects, but not able to block mergers that are good for Canada as she would have been able to do or as Mr. von Finckenstein would been able to do, had this amendment been in place at the time of *Superior Propane*.

When the commissioner comes tomorrow, I submit that you should ask her these questions. Many of the price increases in *Superior Propane* were to large foreign concerns or foreign controlled Canadian companies, thus transferring wealth from foreign shareholders to Canadian shareholders. Why is that a bad thing?

Many price increases were from huge companies many times Superior's size: Shell, Imperial Oil, Tech Mines, Bombardier, CN and CP. There was a transfer from one shareholder group to another. Why is that a bad thing?

While Mr. Jorré was the acting commissioner, he heard our submissions on November 6. He wrote you a letter that is date stamped November 10. On the second page, he responds to my comments, and says,

While it is true the large petroleum companies are important customers of Superior Propane, notably because they buy propane for resale to automotive customers, the

L'amendement que propose ici le commissaire vise seulement le quatrième de ces objectifs, alors qu'en fait, la disposition énonçant l'objet de la loi présente un équilibre délicat entre quatre pôles d'intérêt, et le juge Rothstein dit que ce que le tribunal a fait dans l'affaire *Supérieur Propane*, c'était de mettre dans la balance l'ensemble de ces quatre intérêts.

Le président: Monsieur Finkelstein, je vous demanderais de faire une brève pause, car je veux m'assurer que tous mes collègues sont à la même page.

M. Finkelstein: Oui, littéralement. Ma première citation était à l'onglet un, page 9. La deuxième est à l'onglet neuf, page 11.

M. Finkelstein: L'onglet neuf, tiré de notre mémoire qui vous a été présenté en novembre dernier sur le projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence, Neil Finkelstein, Brian Facey, et cetera. J'ai comparu ici en novembre, mais le mémoire était daté du 30 octobre. M. Facey et moi-même avons comparu ici le 6 novembre. C'est à l'article 37. Cela vous aide-t-il?

Le président: Merci beaucoup.

M. Finkelstein: Nous soutenons que l'article 96, tel qu'il est libellé actuellement, représente, premièrement, une bonne politique. C'est une bonne politique de permettre une fusion lorsque les gains d'efficience l'emportent sur les effets négatifs par un facteur de trois et demi à un, et c'est une bonne politique de laisser en place une disposition qui a été confirmée par les tribunaux, dont les tribunaux disent qu'elle est conforme à la disposition d'objet.

Par conséquent, nous devrions laisser en place les règles actuelles pour que le commissaire soit en mesure d'empêcher les fusions qui sont mauvaises pour le Canada, c'est-à-dire lorsque les gains d'efficience sont moindres que les conséquences négatives, mais qu'il ne puisse pas faire obstacle aux fusions qui sont bonnes pour le Canada comme elle aurait pu le faire ou comme M. von Finckenstein aurait pu le faire, si cet amendement avait été en place, au moment de l'affaire *Supérieur Propane*.

Quand la commissaire viendra demain, je vous invite à lui poser ces questions. Dans l'affaire *Supérieur Propane*, beaucoup des augmentations de prix étaient assumées par de grandes entreprises étrangères ou des compagnies canadiennes appartenant à l'étranger, opérant ainsi un transfert de richesse des actionnaires étrangers aux actionnaires canadiens. En quoi est-ce mauvais?

Beaucoup d'augmentations de prix étaient assumées par des compagnies gigantesques, beaucoup plus grandes que Supérieur: Shell, Imperial Oil, Tech Mines, Bombardier, CN et CP. Il y avait un transfert d'un groupe d'actionnaires à un autre. En quoi est-ce mauvais?

Quand M. Jorré était le commissaire par intérim, il a entendu notre présentation le 6 novembre. Il vous a écrit une lettre qui est datée du 10 novembre. À la deuxième page, il répond à mes observations en ces termes:

Bien qu'il soit vrai que les grandes sociétés pétrolières sont d'importants clients de Supérieur Propane, surtout parce qu'elles achètent du propane dans le but de le revendre

largest segment of Superior Propane's sales are to customers who use propane for heating, cooking and farming. These are residential and commercial customers and agricultural customers who are being damaged by the merger.

You have to ask the commissioner to come clean. Mr. Jorré said that propane is used for heating. This is the function of propane. Petroleum companies use it when they mine. Propane is used to heat large commercial buildings and large construction companies; it is used to heat swimming pools and country houses; it is used to heat trailer parks. The tribunal considered all of that mix.

Mr. Jorré said it is used for cooking. Yes. It is used for barbecues. We heard from many of McDonalds operators. People use it in trailer parks. The tribunal took all of these parties into consideration. He referred to agriculture where propane is used by both huge agricultural concerns, and by small farmers.

When Mr. Jorré wrote this letter he did not mention that the tribunal considered all of these factors and figured out which effects were bad and which effects were not bad. The tribunal said that after considering all of this, the bad effects were \$8.6 million. Mr. Jorré did not think that the legislation was bad but that he disagreed with the tribunal's assessment. He disagrees with the tribunal's finding as to what was bad and what was not. I do not believe that is good enough reason to change the legislation.

I have heard it said that the commissioner lost the *Superior Propane* case because he led a bad case and made errors in calculation. I am not here to protect the commissioner, as you may have guessed. However, that assessment of the commissioner's performance is harsh. The criticism has been made by academics that were not in the courtroom, and if they had been present I would have cross-examined them myself, and then we would have seen what the tribunal would have done.

Second, you do not change legislation because the commissioner may have goofed in one case. You wait until more cases are decided and the legislation has been shown to be bad policy. That was not the case in the *Superior Propane* case.

The Chairman: You know how your presentations are structured. I need your advice. Are we better off to wait for questions until you both have given your presentations?

Mr. Finkelstein: You give us too much credit when you say we know how our presentations will go. We have anticipated we would do it this way. I would speak first. Mr. Facey would speak second for not more than 15 minutes, and then the senators would ask us questions.

aux automobilistes, il n'en demeure pas moins que le gros des ventes de Supérieur Propane sont faites directement aux clients qui utilisent le propane pour le chauffage, la cuisine et l'agriculture. Ce sont des clients résidentiels et commerciaux ainsi que des clients agricoles qui subissent les conséquences négatives de la fusion.

Vous devez demander au commissaire de mettre cartes sur table. M. Jorré a dit que le propane est utilisé pour le chauffage. C'est en effet à cela que sert le propane. Les sociétés pétrolières s'en servent pour les forages. Le propane sert à chauffer de grands immeubles commerciaux et d'importantes entreprises de construction; il sert à chauffer des piscines et des chalets; il sert à chauffer des caravanes. Le tribunal a tenu compte de toutes ces utilisations.

M. Jorré a dit qu'il sert à faire la cuisine. Oui. On s'en sert pour les barbecues. Nous avons entendu beaucoup d'exploitants de restaurants McDonald. Les gens s'en servent dans leur caravane. Le tribunal a pris en compte tous ces multiples aspects. Le juge a fait allusion à l'agriculture, où le propane est utilisé à la fois par d'immenses exploitations agricoles et par de petits agriculteurs.

Quand M. Jorré a écrit cette lettre, il a omis de mentionner que le tribunal a pris en compte l'ensemble de ces facteurs et a déterminé quels effets étaient mauvais et lesquels ne l'étaient pas. Le tribunal a dit, après avoir pris en compte l'ensemble de tout cela, que les mauvais effets totalisaient 8,6 millions de dollars. M. Jorré ne croyait pas que la loi était mauvaise, seulement il était en désaccord avec l'évaluation du tribunal. Il n'est pas d'accord avec la conclusion du tribunal quant à savoir ce qui était mauvais et ce qui ne l'était pas. Je ne crois pas que ce soit une raison suffisante pour changer la loi.

J'ai entendu des gens dire que le commissaire a perdu sa cause dans l'affaire *Supérieur Propane* parce qu'il avait mal plaidé sa cause et qu'il avait fait des erreurs de calcul. Je ne suis pas ici pour protéger le commissaire, comme vous l'avez peut-être deviné. Cependant, cette évaluation de la performance du commissaire est sévère. Ces critiques ont été formulées par des universitaires qui n'étaient pas présents dans la salle d'audience; s'ils avaient été présents, je les aurais contre-interrogés moi-même et l'on aurait bien vu alors quelle décision le tribunal aurait rendue.

Deuxièmement, on ne change pas la loi parce que le commissaire a peut-être commis une gaffe dans un dossier. On attend que des décisions soient rendues dans d'autres affaires et qu'il ait été démontré que la loi est mauvaise. Ce n'était pas le cas dans l'affaire *Supérieur Propane*.

Le président: Vous savez comment nos audiences sont structurées. Je vous demande conseil. Serions-nous mieux d'attendre que vous ayez tous les deux fait votre exposé avant de poser nos questions?

M. Finkelstein: Vous nous attribuez trop de mérite quand vous dites que nous savons comment vos audiences sont structurées. Voici comment nous avons prévu de procéder. Je parlerais en premier, M. Facey parlerait ensuite pendant au plus 15 minutes, et ensuite les sénateurs nous poseraient des questions.

The Chairman: Please proceed. Mr. Facey. That is fine with us.

Mr. Brian A. Facey, Lawyer, Blake, Cassels & Graydon, LLP, as an individual: I have three points to make this afternoon. The first point is that Bill C-249 has not been the subject of sufficient input for such complex framework legislation. The language of Bill C-249 has been a moving target, so to speak, and has existed in its current form only since March 2003, when it was last amended significantly. It is reaction to the *Superior Propane* case, which is obvious. It is not supported by any studies or empirical analyses calling for the reform of this country's merger laws.

The second point is that at its best, proposed Bill C-249 greatly reduces the role of efficiencies in merger review in Canada. At its worst, it eliminates them altogether.

The third point is that the current Canadian approach is not, contrary to what some have said before you, ridiculed in other nations. In fact, if anything, it is envied by other nations.

Let me turn to my first point. No empirical studies or economic studies have been called for or shown that there is a need to amend the country's merger laws. We are talking about a reaction to one case.

I submit that the proposed legislation before you has not been sufficiently studied for the following reasons: First, it has been a bit of a moving target. Bill C-249 first appeared as Bill C-509.

The merger laws remained the same in Bill C-248 and then in Bill C-249 until March 31, 2003. On that date, the Honourable Dan McTeague, the author of the various iterations of the bill, introduced an amendment, which removed the contents entirely and replaced them with a different provision. Those who were to testify before the industry committee at that time basically admitted that their submissions were of little relevance to the bill that was in place.

In the package of materials that we have provided to you, we have included Bill C-509. I know that your materials are not tabbed, but it is at the end of our first submission. It is labelled as Bill C-509. If you would please turn to that, I will spend a few moments going through it with you.

Bill C-509 did not make a change in terms of deleting section 96(1). It added two subsections: subsection 4 and subsection 5. Subsections 4 and 5 read as follows:

(4) For the purposes of subsection (1), gains in efficiency cannot offset the effects of a lessening or prevention of competition unless the majority of the benefits derived or to

Le président: Allez-y, monsieur Facey. Cela nous convient parfaitement.

M. Brian A. Facey, avocat, Blake, Cassels & Graydon, LLP, témoignage à titre personnel: J'ai trois observations à faire cet après-midi. La première est que le projet de loi C-249 n'a pas fait l'objet de suffisamment d'interventions pour une mesure législative aussi complexe. Le libellé du projet de loi C-248 est une cible mouvante, pour ainsi dire, puisque la mesure existe dans sa forme actuelle seulement depuis mars 2003, date à laquelle elle a été modifiée en profondeur. De toute évidence, c'est une mesure proposée en réaction à la décision rendue dans l'affaire *Supérieur Propane*. Elle n'est pas appuyée par de quelconques études ou analyses empiriques préconisant une réforme de la législation canadienne sur les fusions.

La deuxième observation, c'est que, dans le meilleur des cas, le projet de loi C-249 réduit grandement le rôle des gains d'efficacité dans l'étude des fusions au Canada. Au pire, il élimine complètement ce rôle.

Troisièmement, l'approche canadienne actuelle n'est pas, contrairement à ce que certains vous ont dit, tournée en ridicule dans d'autres pays. En fait, je dirais plutôt qu'elle fait l'envie des autres pays.

Je reviens à mon premier point. Aucune étude empirique ou économique n'a démontré un besoin quelconque de modifier la législation canadienne en matière de fusions. Il s'agit ici d'une réaction à une seule affaire.

Je soutiens que la mesure législative dont vous êtes saisis n'a pas été suffisamment étudiée, pour les raisons suivantes: premièrement, elle a été en quelque sorte une cible mouvante. Le projet de loi C-249 est d'abord apparu sous la forme du projet de loi C-509.

La législation en matière de fusions est demeurée la même dans le projet de loi C-248 et ensuite dans le C-249, jusqu'au 31 mars 2003. À cette date, l'honorable Dan McTeague, l'auteur des diverses versions du projet de loi, a proposé un amendement consistant à en supprimer intégralement le contenu pour le remplacer par une disposition différente. Ceux qui étaient appelés à comparaître devant le Comité de l'industrie à ce moment-là ont dû admettre que leurs mémoires n'avaient que peu de pertinence compte tenu du nouveau projet de loi à l'étude.

Dans la trousse de documents que nous vous avons remise, nous avons inclus le projet de loi C-509. Je sais que votre pile de documents ne comporte pas d'onglets, mais c'est à la fin de notre premier mémoire. C'est intitulé projet de loi C-509. Je vous demanderais de tourner à cette page, car je vais passer quelques instants à discuter de cela avec vous.

Le projet de loi C-509 ne proposait pas de supprimer le paragraphe 96(1). Il ajoutait plutôt deux paragraphes: le paragraphe (4) et le paragraphe (5), dont voici le texte:

(4) Pour l'application du paragraphe (1), les gains en efficacité ne peuvent neutraliser les effets de la diminution ou de l'empêchement de la concurrence à moins que la

be derived from such gains in efficiency are being or likely to be passed on to customers within a reasonable time in the form of lower prices.

(5) This section does not apply where, after the transaction has been completed, the merger or proposed merger, will result or is likely to result in the creation or strengthening of a dominant market position.

There are seven significant changes from that bill to the amendment that was introduced on March 31. The first change is that subsection 5, which deals with the creation of a dominant position, has been deleted. The second change is that the bill before you now refers to section 93 of the Competition Act. In other words, it is no longer just changing 96(1) it is now referring you back indirectly, making a change into section 93. I will return to that, because it is critically important in terms of changing the definition of what is a substantial lessening of competition.

The third change is that it kept the concept of "greater than" and "offset," as it initially appeared in section 96(1).

Fourth, it refers to the majority of benefits being derived from the transaction being passed on. That is a change from the current provision, which requires them all to be passed on.

Fifth, it talks about these things being passed on in a reasonable time. There is no mention of time in the current provision.

Sixth, it talks about it being done in the form of lower prices, whereas currently it talks about it in terms of competitive prices and product choices.

Those are the six changes from the amendment from the Honourable Dan McTeague on that date. I submit that they are significant.

On the same day the Commissioner of Competition at the time, appeared before the industry committee on the same day and suggested a further change. That was to change the word "shall" to "may." Therefore, the bill that is before you now had one other change, where it says that the tribunal "may consider efficiencies," it used to say "shall consider efficiencies." That change was made on March 30.

Some witnesses before you have suggested that this is not a significant change, that "may" means "shall" and it is not a big deal. I submit to you that it is a very significant change. It gives the tribunal the power to completely ignore efficiencies in the context of any given case.

majorité des avantages retirés ou à être retirés de ces gains en efficience sera transmise ou sera vraisemblablement transmise aux clients dans un délai raisonnable sous la forme d'une diminution de prix.

(5) Le présent article ne s'applique pas lorsque, après que la transaction soit complétée, le fusionnement, réalisé ou proposé, résultera ou résultera vraisemblablement en la création ou au renforcement d'une position dominante dans un marché.

Il y a sept changements importants entre ce projet de loi et l'amendement qui a été présenté le 31 mars. Le premier changement est que le paragraphe (5), qui traite de la création d'une position dominante, a été supprimé. Le deuxième changement est que le projet de loi dont vous êtes maintenant saisis mentionne l'article 93 de la Loi sur la concurrence. Autrement dit, il ne modifie plus seulement le paragraphe 96(1), il vous renvoie indirectement à l'article 93 qu'il se trouve à modifier. J'y reviendrai, parce que c'est d'une importance cruciale en ce sens que cela change la définition de ce qui constitue une réduction sensible de la concurrence.

Le troisième changement est que l'on a conservé les notions de «surpasser» et «neutraliser», telles qu'elles figuraient initialement au paragraphe 96(1).

Quatrièmement, on dit que la majorité des avantages découlant de la transaction doivent être transmis. C'est un changement par rapport à la disposition actuelle, qui exige que la totalité des avantages soient transmis.

Cinquièmement, on dit que les avantages en question doivent être transmis dans un délai raisonnable. Le temps n'est pas pris en compte dans la loi actuelle.

Sixièmement, on dit que cela doit se faire sous la forme d'une diminution de prix, alors que dans la mesure proposée, il est plutôt question de prix compétitifs ou d'un choix dans les produits.

Ce sont les six changements figurant dans l'amendement proposé ce jour-là par l'honorable Dan McTeague. Je soutiens qu'ils sont importants.

Le même jour, le commissaire de la concurrence de l'époque a comparu devant le Comité de l'industrie et a proposé un autre changement. Il s'agissait de remplacer le mot «doit» par «peut». Par conséquent, le projet de loi dont vous êtes maintenant saisis a subi encore un autre changement puisqu'il stipule que le tribunal «peut tenir compte des gains en efficience», alors qu'il se lisait auparavant «doit tenir compte des gains en efficience». Ce changement a été apporté le 30 mars.

Certains témoins que vous avez entendus ont déclaré que ce n'est pas un changement important, que «peut» signifie «doit» et que cela revient au même. Je vous affirme que c'est un changement très considérable. Cela donne au tribunal le pouvoir de ne tenir aucun compte des gains d'efficience dans le contexte d'une affaire donnée.

In our submission, on page 6, there is a passage I would like to draw your attention to. In response to questioning from Mr. McTeague questioning the former commissioner about the change from "shall" to "may," the commissioner stated:

If you put in the word "shall" as you have, it is automatically part of every challenged merger. I do not think that is the intent you had in mind. You want to ensure the tribunal would look at these things this context.

In response, Mr. McTeague commented:

I was convinced the word was significant, so I thank you for pointing that out.

I will return to that in a moment.

In addition, I want to draw to your attention a recent publication by the Public Policy Forum. The Public Policy Forum has been retained by the Competition Bureau in respect of other changes that are going on to the Competition Act. We outlined some of those changes the last time we were here. That process was completed, and on April 8, the Public Policy Forum issued its report entitled "The National Consultation on the Competition Act Final Report."

In that report, there is an amendment to what is currently section 45 of the Competition Act. It is a rather large amendment, which is in a new section, section 79.11. In that, it sets out language identical to Bill C-249, although note that it is not a stand-alone provision. It is built into the provision. In any event, here is what the PPF has to say about the same language as Bill C-249. I am reading from page 7 of our submission.

The Chairman: Is this April 2004?

Mr. Facey: Yes, April 8, 2004.

The highlighted portion in our submission says:

At some round tables, intervenors discussed the treatment of efficiencies proposed in the draft civil strategic alliances provisions, as well as the role of efficiencies under the act generally, and the approach proposed in Bill C-249. Although intervenors agreed that efficiencies ought to be considered in the review of strategic alliances and mergers, opinions diverged on how best to deal with efficiencies in those contexts.

Then they conclude the following:

A large majority of intervenors reported concerns with the draft provisions proposed in the discussion paper and indicated that any changes should be approached with more study and careful consideration.

Dans notre mémoire, à la page 6, il y a un passage sur lequel j'attire votre attention. En réponse à des questions posées par M. McTeague au sujet du remplacement de «doit» par «peut», l'ancien commissaire a déclaré:

Si vous gardez le mot «shall», comme dans votre proposition, ce facteur devra être pris en compte chaque fois qu'il y a contestation d'un fusionnement. À mon avis, telle n'était pas votre intention. Vous voulez plutôt vous assurer que le tribunal tiendra compte de ce facteur selon le contexte.

En réponse, M. McTeague a dit:

J'étais convaincu de l'importance de ce mot-là, et je vous remercie donc pour cette précision.

J'y reviendrai dans un instant.

En outre, je veux attirer votre attention sur une publication récente du Forum des politiques publiques. Le Bureau de la concurrence a retenu les services du Forum des politiques publiques pour examiner d'autres changements qui sont apportés à la Loi sur la concurrence. Nous avons exposé certains de ces changements la dernière fois que nous avons comparu devant vous. Ce processus a été complété et le 8 avril, le Forum des politiques publiques a publié son rapport intitulé «Consultation nationale au sujet de la Loi sur la concurrence — Rapport final».

Dans ce rapport, on propose d'apporter une modification à l'actuel article 45 de la Loi sur la concurrence. C'est un amendement assez volumineux qui prendrait la forme d'un nouvel article numéroté 79.11. En fait, son libellé est identique à celui du projet de loi C-249, mais il faut noter que ce n'est pas une disposition en soi. Le texte est intégré au libellé de la loi. Quoi qu'il en soit, voici ce que le FPP a à dire au sujet d'un libellé identique à celui du C-249. Je lis la page 7 de notre mémoire.

Le président: C'était en avril 2004?

M. Facey: Oui, le 8 avril 2004.

Voici le passage surligné de notre mémoire:

Au cours de tables rondes, les intervenants ont débattu du traitement des gains en efficience proposé dans l'ébauche des dispositions civiles sur les alliances stratégiques, de leur rôle en général aux termes de la loi et de l'approche proposée dans le projet de loi C-249. Ils ont convenu qu'on devait tenir compte des gains en efficience au cours de l'examen des alliances stratégiques et des fusionnements, mais ils ne se sont pas entendus sur la meilleure manière de le faire dans ces contextes.

Et l'auteur conclut en ces termes:

Une grande majorité des intervenants ont soulevé leur inquiétude au sujet des amendements proposés dans le document de travail et ont souligné le besoin de faire preuve de prudence et d'étudier la question plus à fond.

Two observations are important here. First, there is agreement that efficiencies should be considered in the review of mergers; yet the change from "shall" to "may," as I have discussed, clearly runs counter to this agreed upon view.

Second, a large majority of intervenors reported concerns and indicated that further study and careful consideration ought to be had before we tinker with legislation of this importance. That is my conclusion on the first point.

At best, Bill C-249 greatly reduces the role of efficiencies and merger review, and at worst, it eliminates them altogether. This is rather technical in terms of being a matter of economics and law and economics, but I have three points to make here.

The first is that efficiencies do not affect the determination of whether there has been a substantial lessening of competition. The ability to reduce your costs has nothing to do with your ability to raise prices. That is why changing the legislation to say that in considering substantial lessening of competition you look at efficiencies is significant, because efficiencies do not impact on the ability to raise price.

Point two is that the requirement of a pass on to consumers in the form of price reductions as a matter of basic economics eliminates all fixed-cost savings from being submitted. Fixed-cost savings are the reduction of things that do not vary with your output. They are all irrelevant because they have no direct impact on price, yet they are an important aspect of resource savings to an economy like ours.

Last, the use of word "may" rather than "shall" further reduces the role of efficiencies in Canada's merger policies because the tribunal can completely ignore them, at its discretion.

I note that Mr. Tom Fina from Howrey and Simon will be here tomorrow and he will speak to this issue in greater detail. He will be able to address this issue from an American perspective. However, a witness before you has suggested that other countries ridicule the current Canadian approach.

The current Canadian approach is not ridiculed in other countries. It is instead a sophisticated, made-in-Canada approach that requires us to look at the net benefit of the Canadian economy. Neither Mr. Finkelstein nor myself, or any of the members of our firm have had that experience.

We would be happy now to take questions.

Senator Harb: You mentioned the consumer as well as the economy as a whole, when you discussed efficiencies.

Ces deux observations sont importantes en l'occurrence. Premièrement, on s'entend pour dire que les gains d'efficience doivent être pris en compte dans l'étude des fusions; or le remplacement de «doit» par «peut», comme je l'ai expliqué, est clairement contraire à ce point de vue qui fait consensus.

Deuxièmement, une grande majorité des intervenants soulèvent des inquiétudes et soulignent qu'il faut faire preuve de prudence et étudier la question plus à fond avant de retoucher une loi d'une telle importance. C'est ma conclusion sur le premier point.

Au mieux, le projet de loi C-249 réduit grandement le rôle de l'examen des gains d'efficience dans l'étude des fusions, et au pire, il l'élimine complètement. Mon argumentation devient maintenant assez technique parce qu'elle soulève à la fois des points de droit et d'économie, mais j'ai trois observations à faire.

Premièrement, les gains d'efficience n'entrent nullement en ligne de compte quand il s'agit de déterminer s'il y a eu réduction sensible de la concurrence. La possibilité de réduire ses coûts n'a rien à voir avec la capacité d'augmenter ses prix. C'est pourquoi le fait de changer la loi pour stipuler que, pour déterminer s'il y a diminution sensible de la concurrence, il faut examiner les gains d'efficience constitue un changement important, parce que les gains d'efficience n'influent pas sur la capacité d'augmenter les prix.

Deuxièmement, l'obligation de transmettre les avantages aux consommateurs sous forme de baisse de prix exclut du champ d'étude toutes les économies au chapitre des coûts fixes, pour des raisons élémentaires en sciences économiques. Les coûts fixes, ce sont tous les coûts qui ne varient pas en proportion de la production. Ils sont ainsi exclus puisqu'ils n'ont aucune incidence directe sur les prix, mais ils n'en demeurent pas moins un facteur important des économies de ressources dans une économie comme la nôtre.

Enfin, l'utilisation du mot «peut» au lieu de «doit» réduit encore davantage le rôle des gains d'efficience dans l'étude des fusions au Canada parce que le tribunal peut choisir de n'en tenir aucun compte, à son gré.

Je signale que M. Tom Fina, de Howrey et Simon, témoignera devant vous demain et traitera de cette question de façon plus détaillée. Il pourra aborder cette question du point de vue américain. Cependant, un témoin qui a déjà comparu vous a dit que dans d'autres pays, on tourne en ridicule l'approche canadienne actuelle.

L'approche actuellement adoptée au Canada n'est pas ridiculisée à l'étranger. C'est plutôt une approche sophistiquée et typiquement canadienne, qui nous oblige à tenir compte de l'avantage net pour l'économie canadienne. Ni M. Finkelstein ni moi-même ni aucun autre avocat de notre cabinet n'a jamais eu vent de tels commentaires négatifs.

Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre aux questions.

Le sénateur Harb: Vous avez mentionné le consommateur ainsi que l'économie dans son ensemble, au sujet des gains d'efficience.

At what point in time would you determine that a particular merger would benefit the consumer in reduced prices as opposed to the merger benefiting the Canadian economy?

How do you manage that balancing act?

I am referring to your statement that the merger would create a company that would become one of the largest 15 in the world, and, therefore, benefit the Canadian economy as a whole.

Mr. Finkelstein: To clarify, I did not say anything about top 15.

Senator Harb: It is in your brief.

Mr. Finkelstein: I see.

Senator Harb: The brief is part of your presentation, is it not?

Mr. Finkelstein: Yes, I just misunderstood. I thought you were saying I said something, but let me answer your questions.

If prices go down as a consequence of the merger, then this amendment is irrelevant because there will be no substantial lessening of competition.

You will recall that the tribunal only has jurisdiction to take apart a merger if there are price increases. That is where there is a substantial lessening of competition. If there are decreases in price to consumers, this whole discussion is irrelevant.

The discussion only becomes relevant when there are price increases. At that point, you must refer to section 96 that says that when the efficiencies are greater than and offset the effects of lessening of competition, the merger must proceed. In other words, if they cause a transfer from a foreign corporation or foreign shareholders to a Canadian corporation or Canadian shareholders they are not bad. If the bad effects are less than the efficiencies, the merger goes through. That is consistent with the purpose clause, which says that a balance has to be made of the four factors that I recited to you. That is what the tribunal does on a case-by-case basis.

The tribunal asks about the efficiencies and the bad effects. They question the bad effects based on whether they are poor consumers, or whether they are bad because of the nature of consumers. In other words, the example given by Peter Townley is of a very poor group of producers creating a type of car seat that is used only by owners of Rolls Royce and Mercedes Benz cars. If you raise the price of those car seats, there is a transfer from the very rich consumer to the poor producer. That would be considered a good transfer.

À partir de quel point en arriveriez-vous à la conclusion qu'une fusion en particulier apporterait un avantage pour le consommateur sous forme de baisses de prix, par opposition à une fusion qui avantagerait l'économie canadienne?

Comment faites-vous la part des choses entre les deux?

Vous avez dit que la fusion créerait une compagnie qui deviendrait l'une des 15 plus grandes au monde et que, par conséquent, la fusion avantagerait l'économie canadienne globalement.

M. Finkelstein: Je voudrais préciser que je n'ai pas parlé des 15 plus grandes.

Le sénateur Harb: C'est dans votre mémoire.

M. Finkelstein: Je vois.

Le sénateur Harb: Le mémoire fait partie de votre présentation, n'est-ce pas?

M. Finkelstein: Oui, j'avais mal compris. Je pensais que vous disiez que j'avais dit quelque chose, mais permettez que je réponde à vos questions.

Si les prix baissent en conséquence de la fusion, alors cet amendement n'entre pas en ligne de compte parce qu'il n'y aura pas réduction sensible de la concurrence.

N'oubliez pas que le tribunal a seulement compétence pour bloquer une fusion s'il y a des augmentations de prix. C'est le cas lorsqu'il y a une diminution sensible de la concurrence. Si les prix à la consommation baissent, toute cette discussion n'est pas pertinente.

La discussion ne devient pertinente que s'il y a une augmentation des prix. À ce moment-là, il faut se reporter à l'article 96 qui stipule que lorsque les gains d'efficacité surpassent ou neutralisent les effets de la diminution de la concurrence, la fusion doit être autorisée. Autrement dit, si les gains causent un transfert d'une entreprise étrangère ou d'actionnaires étrangers à une entreprise canadienne ou à des actionnaires canadiens, ils ne sont pas mauvais. Si les effets nocifs sont moins importants que les gains d'efficacité, la fusion a lieu. C'est conforme à la disposition qui énonce l'objet de la loi, laquelle stipule qu'il faut établir l'équilibre entre les quatre facteurs que je vous ai énumérés. C'est ce que le tribunal fait au cas par cas.

Le tribunal s'interroge sur les gains d'efficacité et sur les effets négatifs. Il se demande si les effets négatifs sont mauvais parce qu'ils touchent des consommateurs pauvres, ou bien à cause de la nature des consommateurs. Autrement dit, l'exemple donné par Peter Townley est celui d'un groupe de producteurs très pauvres qui créent un type de siège d'automobile utilisé seulement par les propriétaires de voitures Rolls Royce et Mercedes-Benz. Si l'on augmente le prix de ces sièges, il y a un transfert d'un consommateur très riche à un producteur pauvre. Ce serait considéré comme un bon transfert.

You have asked me if I have considered any particular case. It is not a consideration, sir, of a particular case. It is a set of principles enunciated in section 1.1, given effect to by section 96, which the tribunal deals with on a case-by-case basis.

Senator Harb: What would you say to some who may achieve merger, notwithstanding whether or not it will improve on the whole issue of competition in the marketplace, efficiency in the marketplace, or the national interests in terms of economic benefit to society as a whole? What would you say to those who achieve mergers through acquisitions? In other words, what would you say in the case where a merger is achieved through the back door of acquisitions?

Mr. Finkelstein: Well, again, section 96, as it is written now, only allows the efficiencies to be counted, which would not be achieved absent the merger. I understand the premise of your question to be this: If efficiencies could be achieved with a merger, or they could be achieved in a different way without the merger, what would I say to that merger?

What the current section says is those efficiencies that would be achieved other than through the merger do not count, and so, for example, we had what in *Superior Propane*. ICG Superior Propane was a merger between Superior and ICG. ICG was going to set up call centres to achieve enormous efficiencies through the use of these call centres. They had not been achieved yet at the time of the merger, but they were on the drawing board very close to implementation. Those efficiencies were not counted in favour of the merger and were not part of the \$25 million.

Your question is a good one, but it is already comprehended by the section that is in force now.

Senator Tkachuk: Please help me with this concept of efficiencies. I have always thought that efficiencies would result in cheaper prices. I need to understand how economists can mark up efficiencies.

I believe one of the witnesses used the example of two or three trucks hauling when one truck could do the job. It reminded me of when a socialist candidate for the NDP in Saskatoon in the 1970s ran a campaign on getting rid of service stations because there were too many of them. The candidate said it would be more efficient to have a gas station every five blocks rather than have three in one block. Someone would have to control that kind of monopoly, which would not decrease the price of gas but would make it more expensive. It would create a situation where everyone would then be lining up rather than having the convenience of a service station at his or her disposal. There are also other factors.

I just do not understand how people can add up non-existent efficiencies when they are charging higher prices to absorb them. If they are more efficient, then the price of propane should be cheaper.

Vous m'avez demandé si j'ai tenu compte d'un cas en particulier. Il ne s'agit pas, monsieur, de s'attarder à un cas particulier. C'est une série de principes énoncés à l'article 1.1, dont l'application est prévue à l'article 96, et que le tribunal applique au cas par cas.

Le sénateur Harb: Que diriez-vous d'une société qui réaliserait une fusion, peu importe qu'elle ait des résultats favorables en termes de concurrence, d'efficacité, de l'intérêt national, du bien-être économique de la société dans son ensemble, si une telle fusion était réalisée au moyen d'acquisitions. Autrement dit, que diriez-vous si quelqu'un réalisait une fusion indirectement, en procédant à des acquisitions?

M. Finkelstein: Eh bien, encore une fois, l'article 96, tel qu'il est libellé actuellement, permet seulement de tenir compte des gains d'efficacité qui ne seraient pas réalisés en l'absence de la fusion. Si je comprends bien, votre question est la suivante: si des gains d'efficacité pouvaient être réalisés au moyen d'une fusion, ou s'ils pouvaient être réalisés d'une manière différente, sans procéder à une fusion, qu'est-ce que je dirais de cette fusion?

Actuellement, la loi dit que les gains d'efficacité qui pourraient être obtenus autrement que par la fusion ne comptent pas, comme nous l'avons vu dans l'exemple de *Supérieur Propane*. Il s'agissait d'une fusion entre Supérieur Propane et ICG. La compagnie ICG s'appropriait à mettre sur pied des centres d'appel qui lui permettraient de réaliser des gains d'efficacité énormes. Ce n'était pas encore chose faite au moment de la fusion, mais c'était prévu et l'on s'appropriait à le faire. Ces gains d'efficacité n'ont pas été comptés en faveur de la fusion et ne faisaient donc pas partie des 25 millions de dollars.

Vous posez une bonne question, mais la réponse à cette question est déjà prévue par l'article actuellement en vigueur.

Le sénateur Tkachuk: Veuillez m'aider à comprendre cette notion de gain d'efficacité. J'ai toujours cru que des gains d'efficacité entraînent une baisse des prix. Je dois essayer de comprendre comment les économistes peuvent intégrer les gains d'efficacité dans la marge bénéficiaire.

Je crois que l'un des témoins a donné l'exemple de deux ou trois camions utilisés pour transporter des matériaux alors qu'un seul camion ferait l'affaire. Cela m'a rappelé un candidat socialiste du NDP qui faisait campagne à Saskatoon durant les années 70 et qui proposait de fermer des stations-service parce qu'il y en avait trop. Le candidat disait que ce serait plus efficace d'avoir un seul poste d'essence à toutes les cinq rues au lieu d'en avoir trois à la même intersection. Il faudrait que quelqu'un contrôle un tel monopole, ce qui ne ferait pas baisser le prix de l'essence, qui coûterait au contraire plus cher. Tout le monde ferait alors la queue pour acheter de l'essence, au lieu d'avoir la commodité d'aller faire le plein à la station-service au coin de la rue. Et puis il y a aussi d'autres facteurs.

Je ne comprends absolument pas comment on peut additionner des gains d'efficacité non existants alors que l'on exige des prix plus élevés pour les absorber. Si l'entreprise est plus efficace, alors le propane devrait coûter moins cher.

How can it be more expensive? How can they possibly justify the higher price?

I do not care where the transfers come from because sooner or later, there should be a price decrease to affect that efficiency or, put simply, they are not efficient. They are price gouging, if they are a monopoly. That is what everyone wants to be: a monopoly.

How do you add that up and justify it? In three to five years, how can someone say that they are more efficient?

Mr. Finkelstein: Let us talk for a moment about the difference between the monopolist you are talking about in Saskatoon and the case we are talking about here.

It may well be that simply closing service stations is not efficient in the way that we are talking. Allow me to give you the example in *Superior Propane*. I am exaggerating to make a point but this is how the logistical efficiencies were achieved in the *Superior Propane* case.

Assume a situation where you have a street with houses on both sides, and Superior Propane has all the customers on the left side of the street and ICG has all the customers on the right side of the street. You will have one Superior truck driving up the left side of the street to serve customers and one ICG truck driving up the other side of street to serve ICG customers. That is not efficient. You can have one truck driving up the street to serve customers on both sides of the street.

Senator Tkachuk: Yes, but at a higher price.

Mr. Finkelstein: One minute, senator. Pricing is different. The point is —

Senator Tkachuk: No, it is not different.

Mr. Finkelstein: The point is that a real saving can occur with one truck serving both sides of the street. Everyone is being served. Will prices go down? Maybe. Will prices go up? Maybe.

The issue I suggest to you is the question that the tribunal asked: Who is paying the higher prices? How big are the efficiencies savings to the Canadian economy? To what other use can that truck be put?

I know that Mr. Facey is dying to give you the economic answer to your question. I have given you the practical answer to your question, which was dealt with in this case.

Mr. Facey: Very few mergers rely on the efficiencies defence and in few cases does this arise. There can be multiple effects in a troublesome merger where you have both an increase in prices and a huge resource savings to the Canadian economy. You can have multiple effects: prices can go up and costs can go down; trucks that used to deliver propane

Comment peut-il coûter plus cher? Comment peut-on justifier d'exiger un prix plus élevé?

Peu importe d'où viennent les transferts parce que, tôt ou tard, il devrait y avoir une baisse de prix reflétant ce gain d'efficacité, ou alors c'est qu'ils ne sont pas efficaces, purement et simplement. Ils augmentent les prix et pressurent le consommateur, s'ils détiennent le monopole. C'est ce que tout le monde voudrait: un monopole.

Comment pouvez-vous additionner tout cela et justifier l'opération. Comment quelqu'un peut-il prétendre être devenu plus efficace après trois ou cinq ans?

M. Finkelstein: Attardons-nous un instant à la différence entre le monopoliste dont vous parlez à Saskatoon et l'affaire dont nous discutons.

C'est bien possible que la simple fermeture de stations-service ne soit pas efficace de la manière dont nous l'entendons ici. Permettez que je revienne à l'exemple de *Supérieur Propane*. J'exagère aux fins de la démonstration, mais voici comment les gains d'efficacité logistique ont été réalisés dans le cas de *Supérieur Propane*.

Supposons une rue bordée de maisons des deux côtés; Supérieur Propane a tous les clients du côté gauche de la rue et ICG a tous les clients du côté droit. Un camion de Supérieur roule du côté gauche de la rue pour servir les clients, tandis qu'un camion d'ICG roule de l'autre côté de la rue pour servir les clients de la compagnie ICG. Cela n'est pas efficace. On pourrait avoir un seul camion dans cette rue pour servir les clients des deux côtés de la rue.

Le sénateur Tkachuk: Oui, mais à un prix plus élevé.

M. Finkelstein: Un instant, sénateur. Le prix, c'est différent. L'argument...

Le sénateur Tkachuk: Non, ce n'est pas différent.

M. Finkelstein: L'argument est qu'on peut réaliser des économies réelles en ayant un seul camion pour servir les clients des deux côtés de la rue. Tout le monde est servi. Le prix va-t-il baisser? Peut-être. Le prix va-t-il monter? Peut-être.

La problématique, à mon sens, se résume à la question que le tribunal a posée: qui paie les prix plus élevés? Quelle est l'ampleur des gains d'efficacité pour l'économie canadienne? À quel autre usage ce camion peut-il servir?

Je sais que M. Facey meurt d'envie de vous donner la réponse d'un économiste à votre question. J'ai répondu à votre question sur le plan pratique, comme on l'a fait dans l'affaire en question.

M. Facey: Très peu de fusions comptent sur une défense fondée sur les gains d'efficacité et cela se produit rarement. Une fusion problématique peut avoir des effets multiples quand on a à la fois une augmentation des prix et d'énormes économies sur le plan des ressources pour l'économie canadienne. Les effets peuvent être multiples: les prix peuvent monter et ils peuvent aussi baisser; des

can now be used to do something else; and head offices for one process can be now used for something else. It is all part of being put back into the economy.

The question is: What does current law do? The current law asks: Do we care about the price increase to the customer? Yes, we do. We look at that when we look at the deadweight loss. We also look at it in terms of price increases.

The current law states that you have to know who the customers are, how serious the price increases are, whether the customers are low-income Canadians, or people who can bear higher prices because of other benefits to the economy.

The current law says that where the efficiencies are substantial and the socially adverse effects of higher prices are not substantial, we, as a whole, benefit the economy by allowing the merger. In other words, we do not try to protect the small group of customers when there is a much larger benefit for Canada. That is what current law says. In our submission, that is a good test. It looks at the net welfare of Canada over time.

Senator Tkachuk: I am trying hard to understand the economics of the subject. Perhaps it is because I am a little slow but it seems to me that you are justifying efficiencies on the basis that you will be charging a higher price for people who are rich. If you are creating efficiencies, you do not identify to which consumers they apply. You are creating efficiencies so that you have cheaper prices. If there are five competitors, they compete, and the best price wins. Everyone who wants to buy will buy. Government should not decide who buys what or whether rich or poor people should pay. You cannot say that this product is from the Netherlands so they can pay more; who cares about them? What has that to do with anything? Certainly, what has that to do with economics?

I do not understand the scenario with the one truck versus two trucks. If the truck is used for one thing in one place and then used somewhere else for another purpose, what has that to do with the truck because the truck is running? What has that to do with saving anything on the economy?

If you were to bomb the truck and never have to use it again, and not have to pay for the depreciation, I suppose that would be a saving to the economy. If the truck is running somewhere else, what saving is that? Someone else is simply paying for that truck.

Mr. Finkelstein: I will try it another way. I guess if it is your view that, as a matter of public policy it does not matter whether dollars are transferred from a foreign country or foreign shareholders to Canada, if that is not a matter of Canadian policy, then I do not have an answer to that question.

camions qui servaient à livrer du propane peuvent maintenant servir à autre chose; et un siège social peut maintenant être utilisé à d'autres fins. Tout cela se produit quand des ressources sont réinjectées dans l'économie.

La question est: que dit la loi actuelle? Elle pose la question suivante: nous soucions-nous de l'augmentation du prix pour le consommateur? Oui, nous nous en soucions. Nous examinons ce facteur quand nous prenons en compte la perte sèche. Nous étudions aussi cette perte sous l'angle des augmentations de prix.

La loi actuelle stipule qu'il faut savoir qui sont les consommateurs, quelle est l'ampleur de l'augmentation des prix, si les clients sont des Canadiens à faible revenu, ou bien des gens qui peuvent absorber des prix plus élevés étant donné des avantages réalisés par ailleurs dans l'économie.

La loi actuelle stipule que lorsque les gains d'efficacité sont importants et que les effets socialement négatifs de la hausse des prix ne sont pas considérables, nous devons permettre la fusion parce que, globalement, elle est avantageuse pour l'économie. Autrement dit, nous n'essayons pas de protéger le petit groupe de clients quand il y a par ailleurs un avantage plus important pour le Canada. Voilà ce que dit la loi actuelle. Dans notre mémoire, nous disons que c'est un bon critère. Il tient compte du bien-être net de l'ensemble du Canada sur une longue période.

Le sénateur Tkachuk: Je fais des efforts pour comprendre la dimension économique de la question. Je ne suis peut-être pas vite sur mes patins, mais il me semble que vous justifiez des gains d'efficacité en disant que vous ferez payer un prix plus élevé aux gens qui sont riches. Quand on crée des gains d'efficacité, on n'identifie pas les clients auxquels ils s'appliquent. On crée des gains d'efficacité pour offrir des prix plus bas. S'il y a cinq concurrents, celui qui offre les meilleurs prix l'emporte. Tous les acheteurs potentiels vont acheter. Le gouvernement ne devrait pas décider qui achète quoi ou bien si ce sont les riches ou les pauvres qui doivent payer. On ne peut pas dire que tel ou tel produit vient des Pays-Bas, alors ils peuvent bien payer plus cher. Qu'est-ce que ça peut nous faire? Qu'est-ce que cela a voir avec la question qui nous occupe? Et surtout, qu'est-ce que cela a à voir avec les sciences économiques?

Je ne comprends pas le scénario du camion unique par opposition à deux camions. Si le camion est utilisé à une fin à un endroit, et qu'il est ensuite utilisé à d'autres fins quelque part d'autre, quelle différence cela peut-il faire, puisque le camion roule? En quoi cela permet-il à l'économie d'économiser quoi que ce soit?

Si l'on faisait sauter le camion et que l'on ne s'en servait plus jamais, sans avoir à payer l'amortissement, je suppose qu'il y aurait là une économie nette pour l'économie. Si le camion roule quelque part ailleurs, en quoi cela permet-il d'économiser? Quelqu'un d'autre paye tout simplement pour ce camion.

M. Finkelstein: Je vais essayer d'aborder la question sous un autre angle. Je suppose que si vous êtes d'avis qu'il importe peu, sur le plan de la politique publique, que de l'argent soit transféré d'un pays étranger ou d'actionnaires étrangers au Canada, si cela n'est pas pertinent à la politique canadienne, alors je n'ai pas de réponse à donner à cette question.

My view is that transfers from outside into Canada are good things but, of course, it is not my choice because it is your choice.

On the issue of what that has to do with economics, the current law is not dealt with solely on an economic basis; that is the point.

The Federal Court of Appeal said that section 96 means you consider all of the bad effects. I was careful in my comments to phrase it that way: all of the bad effects. That means economic effects, which are small in this case. The deadweight loss transfer is small. The Federal Court of Appeal said you must also consider bad social effects.

My submission to you is that, as a matter of policy when you are considering social effects, income distribution is important. That is not new. We do that in the Income Tax Act and have done so for many years since the 1919 temporary Income War Tax Act.

Senator Tkachuk: That does not mean it is good.

Mr. Finkelstein: It may not, but I suggest that it is an important variant of Canadian public policy. You may disagree with that, as you are entitled.

You have to be clear that we are talking about are these propositions. Transfers from foreign companies to Canadian companies are good. Section 96 is not just a piece of economic legislation. The court has made it clear that it is socio-economic because social factors must be and are considered.

Senator Tkachuk: I have one more question.

How can you justify taking money from foreign companies, and not giving it to poor people who use propane? How can you justify putting that money into the company's coffers?

What has that got to do with the price of the product? How does that help the poor customer? What does that have to do with income redistribution? What does it have to do with anything? It did not help the poor people in the trailer park; they all paid higher prices.

Mr. Finkelstein: I say this with respect: We are dealing only with the Competition Act. If there are problems of redistribution, those problems are dealt with in many other ways through the Income Tax Act, through various regional grants, and through various social programs.

The Competition Act is concerned only with balancing the four purposes in section 1.1. It is not omnibus legislation; it deals with industrial organization. If there is a problem of rich companies being too rich, that is dealt with in other ways.

Je suis d'avis que des transferts de l'étranger au Canada sont une bonne chose mais, évidemment, ce n'est pas mon choix, parce que c'est votre choix.

Quant à savoir ce que cela a à voir avec la science économique, la loi actuelle ne traite pas strictement du point de vue économique; tout est là.

La Cour d'appel fédérale a dit qu'aux termes de l'article 96, il faut prendre en compte la totalité des effets négatifs. J'ai fait bien attention de formuler cela de cette manière: la totalité des effets négatifs. Cela veut dire les effets économiques, qui sont minimes dans le cas qui nous occupe. Le transfert de pertes sèches est minime. La Cour d'appel fédérale a dit qu'il faut aussi prendre en compte les effets sociaux négatifs.

Ce que je vous dis, c'est que, quand on examine les effets sociaux, en application de la politique, la répartition des revenus est importante. Cela n'est pas nouveau. Nous le faisons en application de la Loi de l'impôt sur le revenu et nous le faisons depuis de longues années, depuis la Loi de l'impôt sur le revenu en temps de guerre adoptée temporairement en 1919.

Le sénateur Tkachuk: Cela ne veut pas dire que c'est une bonne chose.

M. Finkelstein: Peut-être pas, mais je vous dis que c'est une variante importante de la politique publique canadienne. Vous n'êtes peut-être pas d'accord avec cela, comme vous en avez le droit.

Vous devez bien comprendre que ces propositions sont au cœur de notre discussion. Les transferts des compagnies étrangères à des compagnies canadiennes sont une bonne chose. L'article 96 n'est pas une législation purement économique. La cour a dit clairement que c'est socio-économique parce que les facteurs sociaux doivent être pris en compte et le sont effectivement.

Le sénateur Tkachuk: J'ai une autre question.

Comment pouvez-vous justifier de prendre de l'argent à des compagnies étrangères et de ne pas le donner aux gens pauvres qui utilisent du propane? Comment pouvez-vous justifier de verser cet argent dans les coffres de la compagnie?

Qu'est-ce que cela a à voir avec le prix du produit? En quoi cela aide-t-il le consommateur pauvre? Qu'est-ce que cela a à voir avec la redistribution des revenus? Qu'est-ce que cela a à voir avec quoi que ce soit? Cela n'a pas aidé les gens pauvres qui habitent le parc à roulettes; ils ont tous payé des prix plus élevés.

M. Finkelstein: J'ose dire que notre discussion porte seulement sur la Loi sur la concurrence. S'il y a des problèmes de redistribution, il y a bien d'autres moyens de s'attaquer à ces problèmes: la Loi de l'impôt sur le revenu, divers programmes de subventions régionales et divers programmes sociaux.

La Loi sur la concurrence s'intéresse strictement à mettre dans la balance les quatre objectifs énoncés à l'article 1.1. Ce n'est pas une loi fourre-tout; elle traite de l'organisation industrielle. Si les compagnies riches sont trop riches et que cela pose un problème, il y a d'autres moyens de s'occuper de ce problème.

The Chairman: In these hearing we are constantly made aware of the fact that the *Superior Propane* case was the one and only case of this type. Can you explain why you think there has only been one such case?

Does the existence of the efficiency defence have some kind of a chilling effect to keep other cases away? I am interested and I invite you to explain why there has only been one such case is 16 years.

One of the questions we have in going through all this is whether this is one response to one case. Do you think there might be more cases? I would like to put that case in a context based on your experience.

Mr. Finkelstein: Honourable senators, both Mr. Facey and I will try to answer those questions. I am a litigator; I only do litigation. Mr. Facey is more broadly based; he deals with the bureau, which I do not, and as well, he helps me litigate, thank goodness.

I would broaden the question. I told you at the outset there have been only five contested merger cases since 1986, and I have been counsel in four of them.

The *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.* case started in 1991 and finished in the Supreme Court of Canada in 1997. There was enormous uncertainty in the organization throughout that six-year period and Southam Inc. won the case.

In *Director of Investigations and Research v. Hilldown Holdings (Canada) Ltd.*, the commissioner stopped at first instance, and it took only one year.

We had a hearing in the national transportation agency concerning the *CP Ships merger case* that took two weeks; CP Ships won. The commissioner did not agree with the national transportation agency, started proceedings, spent over a million dollars in fees, took almost two more years, and dropped the case before hearing it. The result was enormous cost and enormous uncertainty.

Superior Propane took four years, two Competition Tribunal hearings, and two trips to the Federal Court of Appeal.

Despite the fact that the commissioner lost all those cases it remains that there is an enormous deterrent to taking on the commissioner. The pain that the commissioner can impose is enormous, even though at the end of the day in those four cases it was no more than a heckler's veto.

One of the reasons why there have been so few cases litigated is because, win or lose, the commissioner can make it so painful for a company to take the bureau on, the commissioner has so much power in his or her ability to take the case to the Competition

Le président: Tout au long de nos audiences, on nous rappelle constamment que l'affaire *Supérieur Propane* a été la seule et unique affaire de ce type. Pouvez-vous expliquer pourquoi, à votre avis, il n'y a eu qu'une seule affaire de ce genre?

Est-ce que l'existence même de la défense fondée sur les gains d'efficience a en quelque sorte un effet repoussoir, empêchant d'autres affaires de se rendre devant les tribunaux? Cette question m'intéresse et je vous invite à nous expliquer pourquoi il n'y a eu qu'une seule affaire de ce genre en 16 ans.

L'une des questions que nous nous posons dans tout ceci, c'est de savoir s'il s'agit d'une réaction unique à une seule affaire. Pensez-vous qu'il pourrait y avoir d'autres affaires? Je voudrais que vous établissiez le contexte de cette affaire, en vous fondant sur votre expérience.

M. Finkelstein: Honorables sénateurs, M. Facey et moi-même tenterons tous deux de répondre à ces questions. Je suis un avocat plaidant; je m'occupe seulement de litiges. M. Facey a une pratique plus étendue; il traite avec le bureau, contrairement à moi, et il m'aide aussi à plaider dans les affaires dont je m'occupe, Dieu merci.

Je poserais la question dans un contexte plus général. Je vous ai dit au début qu'il n'y a eu que cinq contestations de fusion depuis 1986 et que j'ai plaidé dans quatre de ces causes.

L'affaire *Canada (directeur des enquêtes et de la recherche) c. Southam Inc.* a été lancée en 1991 et a connu son aboutissement à la Cour suprême du Canada en 1997. Il y a eu énormément d'incertitude dans l'organisation tout au long de cette période de six ans, et Southam Inc. a gagné sa cause.

Dans l'affaire *Le directeur des enquêtes et de la recherche c. Hilldown Holdings (Canada) Ltée*, le commissaire s'est arrêté après la première instance et toute l'affaire n'a duré qu'un an.

Nous avons eu une audience qui a duré deux semaines à l'Office national des transports dans l'affaire de la fusion de CP Navigation; CP Navigation a gagné. Le commissaire n'était pas d'accord avec l'Office national des transports, a contesté sa décision devant les tribunaux, a dépensé plus d'un million de dollars en frais, a consacré près de deux ans à l'affaire et a fini par laisser tomber avant l'audition de la cause. Il en est résulté un coût énorme et énormément d'incertitude.

L'affaire *Supérieur Propane* a pris quatre ans, deux pour les audiences au Tribunal de la concurrence et deux audiences devant la Cour d'appel fédérale.

En dépit du fait que le commissaire a perdu dans toutes ces affaires, il n'en demeure pas moins que l'éventualité d'affronter le commissaire constitue une puissante dissuasion. Le commissaire peut infliger des dommages considérables, même si, au bout du compte, dans ces quatre affaires, son intervention n'a été rien de plus qu'une nuisance temporaire.

L'une des raisons pour lesquelles si peu d'affaires ont été entendues par les tribunaux, c'est que, qu'il gagne ou qu'il perde, le commissaire peut rendre la vie tellement difficile à une compagnie qui décide de l'affronter, le commissaire a tellement

Tribunal, that the vast majority of cases are either dropped or settled by divestiture before they ever get to the tribunal. This is because people do not have the stomach to take on the bureau.

The Chairman: Of those five cases, only one would be affected by the change in Bill C-249?

Mr. Finkelstein: *CP Ships*, as I told you, was never litigated. We raised an efficiencies issue and the commissioner dropped the case. I do not know whether that would have been affected or not.

The Chairman: There is only one clear-cut case where it was raised?

Mr. Finkelstein: Yes, in *Superior Propane*.

Mr. Facey: No client really wants to be another *Superior Propane* and spend that kind of time in the courts. The vast majority of cases do settle. The bureau at one point was looking at 400 cases a year. I am sure that figure is down now. Very rarely do they get litigated. There is also a section 100 power that the Competition Bureau has and that is to get an injunction preventing closing for a period of time. It is very easy to get that kind of injunction, and that is another impediment. If the bureau succeeds, the parties may not want to go ahead with the deal. In terms of the standards, it is interesting, because they all affect how significant efficiencies are in merger analysis.

Over the last few years, the initial standard has been the total surplus standard. That was the bureau's position from 1991-99. That is the most permissive standard. You do not have to look at anything other than inefficiency loss or the deadweight loss. All these wealth transfers, small business, and all that stuff are totally irrelevant when you are doing the balance.

In 1999-2002, the Competition Bureau adopted the balancing weights approach of Professor Townley. In 2002-03, it adopted the consumer welfare standard. At the present time it is the modified price standard.

These are the different standards that have been articulated over time. The point is that we do not have the total surplus standard any more. *Superior Propane* clearly changed that standard. We used to look at only deadweight loss, whereas, now we look at wealth transfers, whether they are socially adverse, the effects on small business, and the effect on international trade.

Given that larger basket of effects that must be balanced against efficiency gains, I do not think we will see more cases. We should see fewer cases, which is hard to imagine.

de pouvoirs, par le fait qu'il peut saisir d'une affaire le Tribunal de la concurrence, que la grande majorité des intervenants laissent tomber leur cause ou bien règlent l'affaire en se défaisant de certains actifs avant même l'audition au tribunal. C'est parce que les gens n'ont pas l'estomac assez solide pour affronter le Bureau.

Le président: De ces cinq affaires, une seule serait touchée par le changement proposé dans le projet de loi C-249?

M. Finkelstein: Comme je l'ai dit, l'affaire de *CP Navigation* n'a jamais donné lieu à un litige. Nous avons soulevé la question des gains d'efficacité et le commissaire a laissé tomber. J'ignore si cette cause aurait été touchée ou non.

Le président: Il n'y a qu'une seule affaire dans laquelle la question a été clairement soulevée?

M. Finkelstein: Oui, dans l'affaire *Supérieur Propane*.

M. Facey: Aucun client ne veut vraiment revivre l'expérience de Supérieur Propane et passer autant de temps devant les tribunaux. La grande majorité des intervenants règlent à l'amiable. À un moment donné, le bureau examinait 400 cas par année. Je suis certain que ce chiffre a maintenant baissé. Les dossiers aboutissent très rarement à des litiges. Par ailleurs, le Bureau de la concurrence possède aussi un pouvoir aux termes de l'article 100, celui d'obtenir une injonction bloquant la transaction pendant une certaine période. C'est très facile d'obtenir une telle injonction, et c'est un autre obstacle. Si le bureau réussit, les parties peuvent décider de laisser tomber. Pour ce qui est des critères, c'est intéressant, parce qu'ils influent tous sur l'importance accordée aux gains d'efficacité dans l'analyse des fusions.

Ces dernières années, le critère initial a été celui du surplus total. C'était la position du bureau de 1991 à 1999. C'est le critère le plus permissif. Il suffit d'examiner la perte due à l'inefficacité ou la perte sèche, et rien d'autre. Tous les transferts de richesses, petites entreprises, et tout le reste, ne sont absolument pas pris en compte dans l'établissement de la position définitive.

En 1999-2002, le Bureau de la concurrence a adopté l'approche des coefficients de pondération préconisée par le professeur Townley. En 2002-2003, il a adopté le critère du bien-être du consommateur. À l'heure actuelle, il applique le critère du prix modifié.

Voilà donc les différents critères qui ont été appliqués au fil des années. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'on n'applique plus le critère du surplus total. La décision dans l'affaire *Supérieur Propane* a clairement changé cette norme. Auparavant, on tenait uniquement compte de la perte sèche, tandis que maintenant, on tient compte des transferts de richesses, on se demande s'ils ont des effets socialement négatifs, on tient compte de l'effet sur les petites entreprises et sur le commerce international.

Étant donné cet éventail plus étendu d'effets qu'il faut mettre dans la balance en regard des gains d'efficacité, je ne pense pas que le nombre de cas va augmenter. Il devrait plutôt diminuer, ce qui est difficile à imaginer.

Currently, we have a very difficult standard. This is not a blueprint for monopoly in Canada. It is not, it never was, and certainly since *Superior Propane*, it is a harder test.

Senator Harb: Have you have had a chance to go over a Government of Canada discussion paper that was produced in June 2003 with regard to an amendment to the Competition Act? Are you aware of that discussion paper?

Mr. Facey: What is the title of that paper?

Senator Harb: "Discussion Paper — Options for Amending the Competition Act: Fostering the Competitive Marketplace."

Mr. Facey: Yes, I am familiar with that paper.

Senator Harb: In your presentation you brought up the fact that Bill C-249 was amended a number of times, and evolved over a period of time.

A part of that discussion paper, there is an element where the government supposedly will consider whether or not they will agree to a merger if the merger meets certain criteria.

One of the criteria, on page 36 of that particular paper states:

(h) whether the agreement or arrangement has brought about or is likely to bring about gains in efficiency that will provide benefits to consumers, including competitive prices or product choices, and that would not likely be attained in the absence of the agreement or arrangement.

I suggest that this particular paragraph is almost the same as what is in Bill C-249. It seems that you are a bit fixated on the issue of efficiencies.

You have taken the position that sometimes you can have efficiency in the marketplace even though the prices are higher because there would be a side effect to the economy, and there is a net benefit. You have fewer trucks on the road, therefore you are saving, and so on.

If the word "efficiency" is taken out and everything else left in the paragraph how would you see your position vis-à-vis Bill C-29?

Mr. Finkelstein: Honourable senators, my view is that it would be a disaster. I told you at the beginning that I wanted you to let me be blunt. It would be a disaster for this reason. I already took you to the four purposes of the purpose clause.

If you eliminate the word "efficiency" from it, you will have one purpose covered, which is the benefit to consumer. This act was enacted with four purposes. If you look only at benefit to consumers, without regard to anything else, without regard to the degree of inefficiency in the economy, Canada will be poorer.

Actuellement, nous avons une norme très difficile. Ce n'est pas une recette pour l'établissement de monopoles au Canada. Ça ne l'est pas, ça ne l'a jamais été et il est certain que depuis l'affaire *Supérieur Propane*, le critère est encore plus difficile.

Le sénateur Harb: Avez-vous pris connaissance d'un document de discussion publié par le gouvernement du Canada en juin 2003 au sujet d'une modification à la Loi sur la concurrence? Connaissez-vous ce document?

M. Facey: Quel en est le titre?

Le sénateur Harb: «Document de travail — Options pour la modification de la Loi sur la concurrence: La promotion de marchés concurrentiels».

M. Facey: Oui, je connais ce document.

Le sénateur Harb: Dans votre présentation, vous avez évoqué le fait que le projet de loi C-249 a été modifié plusieurs fois, qu'il a évolué avec le temps.

Dans ce document de travail, on dit notamment que le gouvernement prendra en compte certains critères pour décider s'il y a lieu d'accepter une fusion.

L'un des critères, à la page 36 de ce document, est le suivant:

h) le fait que l'accord ou l'arrangement a entraîné ou entraînera vraisemblablement des gains en efficience qui assureront des avantages aux consommateurs, y compris des prix compétitifs ou un choix de produits, et qui ne seraient vraisemblablement pas réalisés en l'absence de l'accord ou de l'arrangement.

Je vous fais remarquer que ce paragraphe est quasi identique à la teneur du projet de loi C-249. Il semble que vous soyez un peu obnubilé par la question des gains d'efficience.

Vous avez dit qu'il peut arriver à l'occasion qu'il y ait des gains d'efficience même si les prix augmentent, parce qu'il y aurait par ailleurs un avantage net pour l'économie. Il y a moins de camions sur la route, ce qui permet d'économiser, et cetera.

Si l'on supprimait l'expression «gain d'efficience» en laissant intact tout le reste du paragraphe, quelle serait votre position sur le projet de loi C-249?

M. Finkelstein: Honorables sénateurs, je suis d'avis que ce serait catastrophique. Je vous ai dit au début que je n'irais pas par quatre chemins. Ce serait catastrophique pour la raison suivante. Je vous ai déjà énuméré les quatre objectifs énoncés dans la disposition sur l'objet.

Si l'on élimine le mot «efficience», il ne resterait qu'un seul objectif, nommément l'avantage pour le consommateur. Cette loi a été adoptée pour atteindre quatre objectifs. Si l'on tient seulement compte de l'avantage pour les consommateurs, laissant de côté tout le reste, sans tenir aucun compte du degré d'inefficience de l'économie, le Canada s'en trouvera appauvri.

I use *Superior Propane* as an example. All things considered, and that includes the social and economic losses, the *Superior Propane* case cost us \$8.6 million. On the test you have just proposed, the merger would have failed and the Canadian economy would have lost the \$29 million.

That is not consistent with the purpose clause of the act, and it is, for what it is worth in my opinion, bad policy because you leave \$29 million on the table for an \$8 million gain. The numbers do not work.

Senator Harb: Mr. Chairman, I am extremely interested in what the witnesses are putting before us. However, the question again is: Have you had a chance to see the position paper? Have you made a presentation to the government in terms of how you see the package as it is proposed?

The fact is that we are dealing with one element of the Competition Act rather than dealing with it as a whole. Therefore, you do not have all the things that you would need. There are missing elements.

Have you had a chance to see the paper and, if you have, have you made a submission to the Government of Canada vis-à-vis their discussion paper?

Mr. Facey: Yes. Part of that package is in our submission that we sent to you today. I was speaking earlier about the paragraph you just mentioned.

I have not made submissions to the PPF on this paper; I was not invited to do so. However, I have written on this topic. It is a slightly different topic in the sense that we are looking at section 45, which is the conspiracy section of our Competition Act. The proposal is that we would get rid of a certain word, "unduly," and this is far beyond the scope of Bill C-249.

The Chairman: I am concerned that we are wandering from the subject.

Is it fair to say that you are inviting this committee to face the fact that this is a piece of economic framework legislation and not a piece of social legislation, and that we have to accept the fact of what we have to do in order to achieve the purposes of the act?

Are you saying that if it gets us to a social purpose or it gets us to a consumer purpose, your position is that this is outside the bounds of this act?

Mr. Finkelstein: Sir, I would refine it this way: This clearly is, as you put it, framework legislation, that the factors to be considered are those in section 1.1, and that having regard to that, section 96 is a balancing of a host of factors that are not exclusively economic. They consider consumer interests, social interests and economic interests. That is what the Federal Court of Appeal said section 96 means. That is the way that the Competition Tribunal applies it. It is a very delicate balancing of a whole series of interests.

J'ai utilisé l'affaire *Supérieur Propane* comme exemple. En fin de compte, en incluant les pertes sociales et économiques, l'affaire *Supérieur Propane* nous a coûté 8,6 millions de dollars. Si l'on appliquait le critère que vous venez de proposer, la fusion aurait été refusée et l'économie canadienne aurait perdu 29 millions de dollars.

Cela n'est pas compatible avec l'objet de la loi et ce serait à mon avis, pour ce qu'il vaut, une mauvaise politique parce qu'on laisserait 29 millions de dollars sur la table pour réaliser un gain de huit millions de dollars. Les chiffres sont là; le calcul ne ment pas.

Le sénateur Harb: Monsieur le président, je trouve extrêmement intéressant ce que les témoins nous présentent. Cependant, la question demeure: avez-vous eu la chance de prendre connaissance du document de travail? Avez-vous fait une présentation au gouvernement pour exprimer votre point de vue sur le train de mesures proposées?

C'est un fait que nous traitons d'un seul élément de la Loi sur la concurrence, au lieu de l'aborder comme un tout. Par conséquent, on n'a pas tous les outils dont on aurait besoin. Il y a des éléments qui manquent.

Avez-vous eu la chance de lire le document et, dans l'affirmative, avez-vous présenté un mémoire au gouvernement du Canada sur le document de travail?

M. Facey: Oui. Une partie de ce document est reprise dans le mémoire que nous vous avons fait parvenir aujourd'hui. J'ai justement parlé tout à l'heure du paragraphe que vous venez de lire.

Je n'ai pas fait de présentation au Forum des politiques publiques sur ce document; je n'ai pas été invité à le faire. Cependant, j'ai écrit sur la question. C'est une question légèrement différente en ce sens qu'elle met en cause l'article 45 de la Loi sur la concurrence, traitant du complot. La proposition consiste à se débarrasser d'un certain mot, le mot «indûment», et cela dépasse de loin la portée du projet de loi C-249.

Le président: Je crains que nous soyons en train de nous éloigner du sujet.

Est-il juste de dire que vous invitez notre comité à admettre le fait qu'il s'agit d'une loi cadre de nature économique et non pas sociale et que nous devons accepter le fait que c'est ce que nous devons faire pour atteindre les objectifs de la loi?

Êtes-vous en train de dire que si cela nous amène à poursuivre un objectif social ou à nous intéresser aux consommateurs, votre position est que tout cela dépasse la portée de cette loi?

M. Finkelstein: Monsieur, je préciserais davantage la question de la manière suivante: il est clair que, comme vous le dites, il s'agit d'une loi cadre, que les facteurs à prendre en compte sont ceux énumérés à l'article 1.1 et que, dans cette optique, l'article 96 exige de mettre dans la balance une foule de facteurs qui ne sont pas exclusivement d'ordre économique. Il faut tenir compte de l'intérêt du consommateur, de facteurs sociaux et de questions économiques. C'est l'interprétation de l'article 96 qui a été donnée par la Cour d'appel fédérale. C'est de cette manière que le

What it does not do is go so far as to become omnibus legislation, as was suggested to me, dealing with redistribution of income from foreign trading partners or redistribution of income from rich to poor in a host of ways.

Senator Oliver: I wonder if the reason there is so little litigation is because there is some ADR that is employed. If that is the case, what form does it take or is it just that it is so expensive and it is just that the commission has so much power and influence that they can drag it out for years?

Is there an alternative method being used to the litigation?

Mr. Facey: There is not really a formal ADR process in merger review, but are you exactly right. The way it works is that businesses are very time-sensitive to making a major merger transaction. We are talking often of months or weeks, and certainly not years. Years will kill a deal. It will kill 99 per cent of the deals.

You are right in the sense that the government has much discretion and power. It has many formal tools. It can use section 11 orders to compel the production of documents. There is a notification procedure. They can easily go to the tribunal and block or delay closing. That is why as a business reality, people do not want to fight these things on a regular basis. There have been five cases since 1986.

Senator Oliver: Earlier you were talking generally about the difference in a type one error and a type two error, and you gave us a brief description of the efficiency defence approach and the price standard approach.

One question that had been suggested to put to you involves the burden of proof. I wanted to know if you could compare the evidentiary burden imposed on the parties to a proposed merger and the Commissioner of Competition entailed in both the modified total surplus standard and under the efficiency defence and the price standard approach taken in Bill C-249.

In other words will there be a shifting in the burden of proof and in what way will it be affected?

Mr. Finkelstein: The burden of proof is on the commissioner to show that there is a substantial lessening of competition.

Senator Oliver: Is it under Bill C-249 or elsewhere?

Mr. Finkelstein: Both.

Tribunal de la concurrence l'applique. C'est un exercice très délicat consistant à mettre dans la balance toute une série d'intérêts divers.

Par contre, cette interprétation ne va pas jusqu'à en faire une loi omnibus, comme certains me l'ont dit, qui traiterait de la répartition des revenus provenant de partenaires commerciaux étrangers ou de la redistribution des revenus entre les riches et les pauvres d'une foule de manières diverses.

Le sénateur Oliver: Je me demande si la raison pour laquelle il y a si peu de litiges, ce ne serait pas parce qu'il y a règlement extrajudiciaire des différends. Si tel est le cas, quelle forme ces règlements prennent-ils, ou bien est-ce simplement que cela coûte tellement cher et que la commission a tellement de pouvoir et d'influence qu'elle peut faire durer les causes pendant des années?

Fait-on appel à des règlements extrajudiciaires pour régler les litiges?

M. Facey: Il n'y a pas vraiment de processus formel de RED dans le cadre de l'examen des fusions, mais vous avez absolument raison. Voici comment cela fonctionne: dans le cas d'une importante transaction de fusion, le facteur temps est très important pour les entreprises. On parle souvent de mois ou même de semaines, certainement pas d'années. Un délai qui se compte en années torpille une transaction envisagée, dans 99 p. 100 des cas.

Vous avez raison en ce sens que le gouvernement a beaucoup de pouvoirs discrétionnaires. Il a beaucoup d'outils à sa disposition. Il peut invoquer l'article 11 pour obtenir une ordonnance de production de documents. Il y a une procédure de notification. Il peut facilement s'adresser au tribunal et bloquer ou retarder la conclusion d'une entente. C'est pourquoi les gens d'affaires, confrontés à la réalité du monde des affaires, veulent rarement se rendre devant les tribunaux. Il y a eu cinq cas depuis 1986.

Le sénateur Oliver: Vous avez évoqué tout à l'heure, en termes généraux, la différence entre une erreur de type un et une erreur de type deux et vous nous avez donné une brève description de la défense fondée sur les gains d'efficacité et de l'approche du critère des prix.

On nous a suggéré de vous interroger sur le fardeau de la preuve. Je voulais savoir si vous pouviez comparer le fardeau de la preuve imposé aux parties dans une fusion proposée et au commissaire de la concurrence, d'une part en application du critère modifié du surplus total, et d'autre part selon l'approche adoptée dans le projet de loi C-249, nommément la défense fondée sur les gains en efficacité et le critère des prix.

Autrement dit, est-ce que cela va changer quelque chose quant au fardeau de la preuve, et de quelle manière?

M. Finkelstein: Le fardeau de la preuve incombe au commissaire, qui doit démontrer qu'il y a diminution sensible de la concurrence.

Le sénateur Oliver: Aux termes du projet de loi C-249 ou d'une autre disposition?

M. Finkelstein: Les deux.

Senator Oliver: There is no change in Bill C-249?

Mr. Finkelstein: There is no change. You asked about persuasive burden and legal burden. The legal burden is on the commissioner. I have always approached it on the basis that if I do not lead any evidence about that, I am dead. Therefore, as a persuasive matter, we lead evidence on that issue too.

The burden to prove efficiencies is on the merging parties. That is the legal burden.

Senator Oliver: That is where you would naturally expect it to be.

Mr. Finkelstein: Precisely. The commissioner is in a better position to prove the price increases, because he can find out what competitors are doing. He can subpoena their prices; the merging parties cannot. In fact, if they tried to get hold of their competitors' pricing, they would be charged with conspiracy. So the commissioner can prove that, the parties can prove efficiencies and, as I understand it, the burdens will not change under Bill C-249.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate the ongoing efforts to enlighten us on this subject.

Our next witness is Mr. Tim Kennish.

Mr. Tim Kennish, Past Chair of the National Competition Law Section, Canadian Bar Association: Mr. Chairman, Joan Bercovitch, Director of Legal and Public Affairs sends her regrets, as she is unable to be here today.

Thank you for the opportunity to present our views on this proposed legislation. It is an important piece of competition law. You have a copy of our prior submission from last fall. In the time available, I plan to highlight the main points from that submission, and also to elaborate on a number of issues that I think may be of particular interest to you.

The changes proposed in Bill C-249 are important and because of their importance we consider it would be preferable to include them in the broader Competition Act amendment package that is being developed by the Competition Bureau. We would like to see this done with a view to including it in the public consultation process already under way in order to obtain the views of interested members of the public.

The CBA's section on competition law is opposed to the proposed legislation because it would confine the recognition of efficiencies to those that are of benefit to consumers, and which are demonstrably merger-specific. We believe that will prevent efficiencies from having any real consequence in the merger review process.

Le sénateur Oliver: Le projet de loi C-249 n'apporte aucun changement à cet égard?

M. Finkelstein: Aucun changement. Votre question porte sur le fardeau de la preuve à la fois du point de vue juridique et dans l'optique de convaincre. Légalement, le fardeau de la preuve incombe au commissaire. J'ai toujours abordé ces causes en me disant que si je ne produis pas de preuve là-dessus, je suis fait. Par conséquent, pour convaincre, nous produisons toujours des preuves à cet égard nous aussi.

Quant aux gains en efficience, c'est aux parties à la fusion qu'il incombe d'en prouver l'existence, aux termes de la loi.

Le sénateur Oliver: C'est bien ce à quoi on s'attendrait tout naturellement.

M. Finkelstein: Précisément. Le commissaire est mieux placé pour prouver qu'il y a eu augmentation de prix, parce qu'il peut vérifier ce que les concurrents font. Il peut les forcer à dévoiler leurs prix; les parties à la fusion ne le peuvent pas. En fait, si elles tentaient de s'emparer de la liste de prix de leurs concurrents, elles se feraient accuser de complot. Le commissaire est en mesure de démontrer tout cela, les parties peuvent prouver leurs gains d'efficience et, d'après mon interprétation, le fardeau de la preuve ne changera pas aux termes du projet de loi C-249.

Le président: Merci beaucoup. Nous vous sommes reconnaissants de vos efforts continus pour nous éclairer sur cette question.

Notre témoin suivant est M. Tim Kennish.

M. Tim Kennish, président sortant de la Section nationale du droit de la concurrence, Association du Barreau canadien: Monsieur le président, Joan Bercovitch, directrice des affaires juridiques et gouvernementales, vous part de ses excuses de ne pouvoir être présente aujourd'hui.

Je vous remercie de nous donner l'occasion de vous faire part de notre point de vue sur ce projet de loi. C'est un élément important de la législation sur la concurrence. Vous avez reçu copie de notre mémoire présenté l'automne dernier. Dans le temps dont je dispose, je vais passer en revue les faits saillants de ce mémoire et je m'attarderai sur un certain nombre de points qui me semblent présenter un intérêt particulier pour vous.

Les changements proposés dans le projet de loi C-249 sont importants et à cause de leur importance, nous considérons qu'il serait préférable de les incorporer dans la refonte de la Loi sur la concurrence à laquelle travaille actuellement le Bureau de la concurrence. Ainsi, ce changement serait inclus dans le processus de consultation publique déjà en cours, de manière à obtenir les vues des personnes intéressées.

La section du droit de la concurrence de l'ABC est contre la mesure proposée parce qu'elle limiterait les gains d'efficience pris en compte à ceux qui avantagent le consommateur et dont on peut démontrer qu'ils sont spécifiques à la fusion. Nous croyons que dans un tel scénario, l'étude des gains d'efficience n'aurait plus aucune incidence réelle dans le cadre de l'examen des fusions.

If it is your determination, notwithstanding what we said today, to proceed with this proposed legislation, then the proposed amending legislation should be revised, in our view, to remove two of the features of it: the consumer pass on requirement, and the merger specificity requirement.

I should explain we are lawyers, not economists, and I do not propose to weigh into the debate concerning the relative competing merits of the various economic theories of efficiency. However, because of the role we play in advising our clients in planning their business affairs, including mergers, and in presenting submissions to the bureau in respect of mergers that they are proposing, we are very interested in how efficiencies factor into the merger review process. We are aware also of the treatment of efficiencies, which is in the bureau's existing practice.

You have probably heard this all before. The current provisions of the act permit the Competition Tribunal to enjoin or prevent or unwind a merger that would substantially prevent or lessen competition. Section 96, though, provides a defence or exception for mergers that would otherwise be found to be offside of that standard, where the efficiencies expected to be generated by the merger are sufficient to offset and are greater than the adverse effects of lessening of competition. The tribunal must also conclude that the efficiencies would unlikely be obtained otherwise than through the merger.

This proposed legislation would effectively replace that defence with what is called a "factorial" approach. That would mean that it would become one of the factors, along with other factors such as the effect of potential entry into the business, or the strength of the remaining competitors, that would be considered in determining whether, at the outset, there would be a substantial lessening of competition. It would not be a situation in which there would be an absolute defence.

The *Superior Propane* case is critical to this whole area because it has definitively, so far at least, interpreted section 96. As has been mentioned, it is the only case in the history of the section in which the defence has been successfully invoked or, indeed, in which it has even been attempted to be invoked in a contested case, so far as I am aware.

You were talking about this earlier, and one of the reasons why the provision is not invoked more frequently has to do with it being a defence; I am talking about section 96. You have to conclude that there is a substantial lessening of competition in the first place in order to bring it into play. In fact, the bureau essentially does not consider claims of efficiency unless they get to the point where they conclude there is a substantial lessening of competition.

Many parties have also encountered a grudging approach on the part of the bureau in considering efficiencies in circumstances where they might override, or be thought to override, a

Si vous décidez, en dépit de ce que nous vous disons aujourd'hui, d'aller de l'avant et d'adopter ce projet de loi, alors il y aurait lieu de réviser la mesure législative proposée, à notre avis, de manière à en enlever deux éléments: l'obligation de transmettre le gain aux consommateurs, et le fait que le gain d'efficacité doit être spécifique à la fusion.

Je dois expliquer que nous sommes avocats, non pas économistes, et que je ne propose pas de m'aventurer dans le débat sur les mérites relatifs des diverses théories économiques sur les gains d'efficacité. Cependant, à cause du rôle que nous jouons en conseillant nos clients dans la planification de leurs affaires commerciales, y compris d'éventuelles fusions, et en présentant des mémoires au bureau relativement aux fusions que les entreprises proposent de réaliser, nous nous intéressons beaucoup à la manière dont les gains d'efficacité sont pris en compte dans le cadre du processus d'examen des fusions. Nous sommes également au courant de la pratique actuelle du bureau relativement au traitement des gains d'efficacité.

Vous avez probablement déjà entendu tout cela auparavant. Les dispositions actuelles de la loi permettent au Tribunal de la concurrence d'interdire ou de défaire une fusion qui pourrait empêcher ou réduire sensiblement la concurrence. L'article 96 prévoit toutefois une possibilité de défense ou une exception pour les fusions dont on constate par ailleurs qu'elle créerait des gains d'efficacité suffisants pour neutraliser les effets négatifs de la réduction de la concurrence. Le tribunal doit aussi conclure que les gains d'efficacité ne seraient probablement pas réalisés autrement que par la fusion.

Le projet de loi remplacerait cette défense par ce que l'on appelle une approche «factorielle». Cela veut dire que ce ne serait plus que l'un des facteurs parmi d'autres, notamment l'effet de l'entrée potentielle dans ce secteur d'activité, ou la force des concurrents qui restent, facteurs qui seraient tous pris en compte pour déterminer si, au départ, il y aurait réduction sensible de la concurrence. Dans cette situation, ce ne serait plus une défense absolue.

L'affaire *Supérieur Propane* est cruciale dans tout ce domaine parce qu'elle a débouché sur une interprétation définitive, tout au moins jusqu'à maintenant, de l'article 96. Comme on l'a dit, c'est la seule affaire dans toute l'histoire de cette disposition dans laquelle la défense a été invoquée avec succès, ou même la seule fois que l'on ait même tenté d'invoquer cette défense dans un litige, à ma connaissance.

Vous en avez parlé tout à l'heure et l'une des raisons pour lesquelles la disposition n'est pas invoquée plus souvent, c'est en partie parce que c'est un moyen de défense; je parle ici de l'article 96. Il faut conclure pour commencer qu'il y a réduction sensible de la concurrence avant même que l'on puisse invoquer cet article. En fait, essentiellement, le bureau ne tient même pas compte des prétendus gains d'efficacité, à moins d'avoir déjà abouti à la conclusion qu'il y a effectivement diminution sensible de la concurrence.

Beaucoup de parties se sont également heurtées à des résistances de la part du bureau, qui n'accepte qu'à contrecœur d'examiner les gains d'efficacité lorsque l'on soupçonne que ceux-

substantial lessening of competition. There is an attitude, I think, whereby the bureau tends to take the position that if a party is going to assert that the efficiencies defence is operative, they will leave it to the Competition Tribunal, as opposed to the bureau making its own decision, to determine whether that is the case.

The decision of the Competition Tribunal in *Superior Propane* probably narrows the scope of section 96 from what we all thought it had, but it is now the definitive interpretation. The requirement for invocation of the defence is demonstrating that the efficiencies, as measured under this statute, offset and outweigh both the deadweight loss and the portion of the increased prices expected to result from the merger, which represent the wealth transfer from the customers, if you like, of the business that has merged to the business which is judged to be socially adverse.

Needless to say, the identification and measurement of these elements pose significant problems in terms of forecasting when the defence might be available. It is really a tough call, and I think you will find there are relatively few parties that are prepared to stake a lot in litigation on this issue because of the uncertainty of how it would be applied.

Whether or not you agree with the view expressed in *Superior Propane*, that attainment of efficiencies is the paramount objective of competition law, it is certainly an important objective of the legislation. It is therefore desirable, in proposing changes to the law in that area, that it has the benefit of full public consultation. Due to the particular process followed in regard to this proposed legislation that has not happened. However, there is a public consultation process currently under way that is considering other significant proposed reforms to the act, as outlined in the discussion paper issued in June of last year.

Given the importance of the subject matter of the proposed changes, and the desirability of enlisting public consultation in regard to it, our strong preference would be for the legislation not to go forward, and that its proposed amendments should instead be considered as part of the this broader amendment process.

It is regrettable that the opportunity was not taken earlier to include this proposal in that legislative package since it clearly has government support. However, it is not too late, in our view, to do so.

This might be achieved by providing a special abbreviated public consultation, specifically with regard to the efficiencies proposal, before the overall reform package enters the more formal parliamentary process.

ci pourraient éventuellement l'emporter sur l'argument de la diminution sensible de la concurrence. Je crois qu'il y a au bureau une attitude telle que le bureau a tendance, dès que l'une des parties soutient que la défense fondée sur les gains d'efficacité est valable, à s'en remettre au Tribunal de la concurrence pour déterminer si tel est bien le cas, au lieu que ce soit le bureau lui-même qui prenne la décision.

La décision du Tribunal de la concurrence dans l'affaire *Supérieur Propane* restreint probablement la portée de l'article 96 par rapport à l'interprétation que nous en faisons tous, mais c'est maintenant devenu l'interprétation définitive. Pour pouvoir invoquer cette défense, il est obligatoire de démontrer que les gains d'efficacité, mesurés selon les modalités énoncées dans cette loi, neutralisent et surpassent à la fois la perte sèche et la portion de l'augmentation des prix qui devrait résulter de la fusion, ce qui représente un transfert de richesses des clients de l'entreprise qui fusionne, si vous voulez, à l'entreprise elle-même, résultat que l'on estime socialement négatif.

Inutile de dire que l'identification et la mesure de ces éléments posent d'importants problèmes pour ce qui est de prédire quand cette défense pourrait être invoquée. C'est vraiment difficile et je pense que vous constaterez qu'il y a relativement peu de parties qui sont disposées de risquer de s'adresser aux tribunaux sur cette question, à cause de l'incertitude quant à l'application de la disposition.

Que vous soyez d'accord ou pas avec le point de vue exprimé dans la décision *Supérieur Propane*, à savoir que la création de gains d'efficacité est l'objectif primordial de la législation sur la concurrence, c'est assurément un objectif important de la loi. Il est donc souhaitable, dès lors que l'on propose de modifier la loi à cet égard, que les modifications proposées bénéficient d'une consultation publique pleine et entière. Étant donné le processus particulier que l'on a suivi dans le cas de la mesure proposée, cela ne s'est pas produit. Cependant, il y a actuellement un processus de consultation publique en cours pour examiner d'autres modifications en profondeur que l'on se propose d'apporter à la loi, et qui sont énoncées dans le document de travail publié en juin dernier.

Étant donné l'importance des changements proposés et puisqu'il est souhaitable de consulter le public à cet égard, nous préférons de beaucoup que le projet de loi ne soit pas adopté et que les changements qu'on y propose soient plutôt examinés dans le cadre de ce processus de refonte plus global.

Il est regrettable que l'on n'ait pas profité de l'occasion pour inclure cette proposition dans le train de mesures à l'étude puisque le changement est clairement appuyé par le gouvernement. Cependant, il n'est pas trop tard pour le faire, à notre avis.

Cela pourrait prendre la forme d'une consultation publique spéciale et abrégée, portant spécifiquement sur la proposition relative aux gains d'efficacité, avant que la refonte globale aborde l'étape plus officielle de l'étude parlementaire.

Of course, extensive public consultation is not required of private members bills such as this. Although the industry committee and your committee have received comments from a number of witnesses, that is not full public consultation.

At the same time, although this proposed legislation continues in life as a private members bill, it is now effectively a government-sponsored or bureau-sponsored or supported initiative, and logically should be the subject of public consultation.

Moreover, I think most practising lawyers in this field would say that, in terms of its relative importance, it is at least as significant a reform of the law as many of the other elements in the discussion paper, which are going through a public process. While it is trite to observe this, it is nevertheless relevant to say that the proposed bill is framework legislation of general application and should be adopted after appropriate deliberation, and with the receipt of appropriate public input.

As was pointed out in the earlier session, there is already a link between the proposed Bill C-249 and the discussion paper proposals, in that one of the provisions proposed, the amendment of section 45, actually contemplates incorporating an efficiency factor provision in that legislation in regard to horizontal agreements of a noncriminal character. This, of course, presupposes that the approach being taken in the proposed legislation before you will be adopted, because they are virtually identical provisions.

It is also worth recalling that the industry committee — in its report, I believe in April of 2002 — recommended that the whole subject of efficiencies be studied by a panel of economist experts, with a view to considering how that subject is dealt with elsewhere in the world, and also to make recommendations concerning how it should be addressed going forward. This did not happen. The more limited study on a comparative law basis of the treatment of efficiencies in other countries was commissioned and resulted in a report on the subject, but it did not conclude with any recommendations for or against reform in the area.

We think there is time to undertake this kind of consultation. We do not believe there is any urgency to legislate away the precedent created by *Superior Propane*. It seems very clear that the proposed legislation you are considering today is a direct response to the outcome in *Superior Propane*. That is even more obvious when you look at the preceding version of the bill, which would have simply eviscerated the section 96 defence without providing anything to replace it.

I believe there was a misplaced concern about the possibility that section 96, as interpreted in *Superior Propane*, could lead to a series of industry-monopolizing mergers being legitimized through reliance on merger efficiencies to the detriment of consumers, and to the benefit of merging parties. I say

Bien sûr, une consultation publique poussée n'est pas exigée dans le cas de projets de loi d'initiative parlementaire comme celui-ci. Bien que le comité sectoriel et votre comité aient reçu des observations de bon nombre de témoins, cela ne constitue pas une véritable consultation publique.

En même temps, même si le projet de loi à l'étude poursuit son cheminement sous forme de projet de loi d'initiative parlementaire, il est maintenant devenu en réalité une initiative appuyée par le gouvernement ou par le bureau et il devrait donc logiquement faire l'objet d'une consultation publique.

En outre, je pense que la plupart des avocats qui pratiquent le droit dans ce domaine diraient que, quant à son importance relative, cette mesure représente une réforme de la loi au moins aussi importante que beaucoup d'autres éléments du train de mesures évoquées dans le document en discussion, lesquels font l'objet d'une consultation publique. C'est peut-être une lapalissade, mais il vaut quand même la peine de dire que le projet de loi à l'étude est une loi cadre d'application générale qui devrait donc être adoptée après mûre réflexion et après avoir bénéficié de l'apport du public.

Comme nous l'avons fait remarquer antérieurement, il y a déjà un lien entre le projet de loi C-249 et les propositions énoncées dans le document de travail, en ce sens que l'une des dispositions proposées, la modification de l'article 45, envisage en fait d'incorporer à la loi une disposition sur les gains d'efficacité découlant d'ententes horizontales non criminelles. Bien sûr, cela présuppose que l'approche proposée dans le projet de loi à l'étude soit adoptée, parce que ce sont des dispositions quasiment identiques.

Il vaut également la peine de rappeler que le Comité de l'industrie, dans son rapport publié en avril 2002, si je me rappelle bien, a recommandé que toute la question des gains d'efficacité soit examinée par un groupe d'économistes experts, dans le but d'étudier comment cette question est abordée ailleurs dans le monde et aussi de formuler des recommandations sur la manière dont on devrait traiter cet aspect au Canada. Cela n'a pas été fait. On a bien commandé une étude comparative plus limitée sur le droit applicable au traitement des gains d'efficacité dans d'autres pays, qui a débouché sur un rapport sur la question, mais les auteurs n'ont formulé aucune recommandation pour ou contre une réforme dans ce domaine.

Nous croyons qu'il est encore temps d'entreprendre une telle consultation. Nous ne sommes pas convaincus qu'il y ait la moindre urgence à annuler le précédent créé par la décision *Supérieur Propane*. Il apparaît très clairement que la mesure législative que vous étudiez aujourd'hui résulte directement de la décision rendue dans l'affaire *Supérieur Propane*. C'est encore plus évident quand on examine la version précédente du projet de loi, laquelle aurait rendu impossible toute défense fondée sur l'article 96, sans rien proposer pour la remplacer.

Je pense que l'on avait des inquiétudes non fondées quant à la possibilité que l'article 96, tel qu'interprété dans la décision *Supérieur Propane*, pourrait entraîner une série de fusions créant des monopoles, qui seraient légitimés par les gains d'efficacité résultant des fusions, au détriment des consommateurs et à

misplaced, because *Superior Propane* is the only case in the history of the merger efficiency defence where the defence has been successfully invoked.

If some of our respected competition economists had studied this, the defence would not even have been available in that case if the evidence regarding the deadweight loss had been properly presented to the tribunal. I have not independently studied that but I respect the people who have that view. I do not think there is any crisis or urgency that you have to deal with in that regard. I think there is time to take a proper look at this to get it right.

Is there a need for reform? In our view, the role played by efficiencies under the act to date has been marginal at best, which is unfortunate. One reason efficiencies have received so little attention in merger review undoubtedly has to do with the fact that section 96 only comes into play when there has been determined to be a substantial lessening of competition.

In the ordinary case, where you do not have that, efficiencies simply do not come up for any discussion whatsoever, which is unfortunate because in many cases merging parties are actually entering into a combination for the explicit purpose of achieving efficiencies, which is the desirable objective of our policy in this area.

That is not to say that preserving section 96 in its present form is the only answer. While economists may applaud the theoretical elegance of the *Superior Propane* test, I defy any lawyers in fact advising their clients to predict with any degree of confidence whether the merger-efficiency defence may be invoked in a given case in light of the need to show the socially adverse portion of the wealth transfer and how it should be, whether it has been appropriately covered by the efficiencies generated.

Are there problems with Bill C-249? We do not advocate embracing Bill C-249, quite the opposite. While merger-efficiency defence, as interpreted in *Superior Propane*, is fraught with uncertainty in its application, what is proposed in Bill C-249 in our view is considerably worse. The limitations that are included in the proposed amendments are such that if the proposal is adopted, with those limitations, the role of efficiencies in merger review will be relegated to a non-meaningful role.

These limitations are twofold. I have referred to the consumer pass-on requirement. In this situation, the proposed amendment limits consideration of efficiencies to those where consumers benefit, whether through competitive prices or product choices. Merger efficiencies would first be realized upstream of consumers so it would be necessary to demonstrate that the benefit of the efficiencies is likely to be passed on to consumers by the merged enterprise. It is really difficult to understand why that should be

l'avantage des parties aux fusions. Je dis que cette inquiétude n'était pas fondée parce que l'affaire *Supérieur Propane* est la seule, dans toute l'histoire de la défense fondée sur les gains d'efficacité, dans laquelle on ait eu gain de cause en plaçant cette défense.

Si d'éminents économistes spécialisés dans la concurrence avaient étudié la question, cette défense n'aurait même pas pu être invoquée dans cette affaire si la preuve relativement à la perte sèche avait été bien présentée au tribunal. Je n'ai pas étudié la question de façon indépendante, mais j'ai beaucoup de respect pour les gens qui sont de cet avis. Je ne crois pas qu'il y ait crise ni urgence. Je pense que l'on a le temps d'étudier la question à tête reposée et de bien faire les choses.

Est-il nécessaire de procéder à une réforme? À notre avis, le rôle joué par les gains d'efficacité dans l'application de la loi jusqu'à maintenant a été tout au plus marginal, ce qui est regrettable. Si l'on a fait si peu attention aux gains d'efficacité dans l'étude des fusions, c'est indéniablement, tout au moins en partie, parce que l'article 96 entre en jeu seulement après que l'on ait déterminé qu'il y a effectivement diminution sensible de la concurrence.

Ordinairement, en l'absence d'une telle preuve, les gains d'efficacité sont purement et simplement exclus de la discussion, ce qui est malheureux parce que, bien souvent, les entités qui fusionnent le font dans le but explicite de créer des gains d'efficacité, ce qui est l'objectif énoncé par notre politique dans ce domaine.

Cela ne veut pas dire que le maintien de l'article 96 dans sa forme actuelle est la seule solution. Les économistes se frottent peut-être les mains devant l'élégance théorique du critère énoncé dans la décision *Supérieur Propane*, mais je mets n'importe quel avocat au défi de prédire avec la moindre assurance s'il sera possible d'invoquer la défense fondée sur les gains d'efficacité attribuables à la fusion dans une affaire donnée, à la lumière de la nécessité de démontrer l'incidence socialement négative du transfert de richesses et de la difficulté de déterminer si les gains d'efficacité surpassent cette incidence.

Avons-nous des objections au projet de loi C-249? Nous ne préconisons pas d'adopter le projet de loi C-249, tout au contraire. Même si la défense fondée sur les gains d'efficacité attribuables à une fusion, tels qu'interprétée dans la décision *Supérieur Propane*, est entourée d'incertitude dans son application, ce que l'on propose dans le C-249 est à notre avis bien pire. Les limites imposées par la modification proposée sont telles que si la mesure est adoptée, compte tenu de ces limites, le rôle des gains d'efficacité dans l'examen des fusions sera relégué à l'arrière-plan et deviendra insignifiant.

Il y a deux limites distinctes. J'ai évoqué l'obligation de transmettre le gain aux consommateurs. En application de la mesure proposée, l'examen des gains d'efficacité se limiterait à ceux qui avantagent le consommateur, que ce soit par des prix compétitifs ou un choix dans les produits. Dans une fusion, les gains d'efficacité sont d'abord créés en amont des consommateurs et il serait donc nécessaire de prouver que les avantages des gains d'efficacité seront probablement transmis aux consommateurs

the case in the context of a factor as opposed to a defence. First, it does create significant further difficulties of proof beyond just showing that the efficiencies you claim for the merger may be attained. That is often the difficult predictive exercise.

Imposing limitations on the recognition of efficiencies inevitably will lead to a number of the less tangible ones being not being recognized. Innovation gains, dynamic efficiencies, synergies arising through the combination of complementary assets are all things that make for efficiencies in a broader sense, but would likely not be properly considered under such a requirement. You have to demonstrate consumers enjoy the advantages of them.

More important, it raises the basic question as to why a proposed merger that will increase the net wealth to the Canadian economy as a whole, and through the efficiencies or otherwise would not be considered to have a substantial lessening of competition, should be required to conform to a higher consumer welfare standard.

I digress to say that our act does not, unlike the U.S. anti-trust laws, our counterpart of the Competition Act, assign any pre-eminence to protecting the interests of consumers. It is just one of the constituent interests along with small- and medium-sized businesses and other mentioned in the act's purpose clause. Indeed, if you go back prior to *Superior Propane*, which interpreted section 96, in light of the purpose clause, the prevailing mantra was that competition itself was the most efficient method of allocating economic resources. The act was therefore directed towards enabling competition to operate without interference or restraint in the belief that if that object were to be achieved everything else would be taken care of. However, even as interpreted in the *Superior Propane* case, the interests of consumers, albeit important, do not occupy a position of primacy in terms of the objectives of the act. That being the case, I have particular concern about provision would effectively limit the recognition of efficiencies for the purposes of the act to those which only benefit consumers.

The other limitation is the merger specificity requirement and that is that the efficiencies must be shown to be related solely to the merger and not be achievable in any other reasonable manner.

It seems to me that, again, with a factor, this is really an unnecessary additional requirement because efficiencies will now only form one element of a mix of considerations in the assessment process. Also, the limitation implies a requirement to prove the negative, that the efficiencies in question could not have been achieved in any other way, something that is notoriously difficult to demonstrate.

par l'entreprise résultant de la fusion. C'est très difficile de comprendre pourquoi tel devrait être le cas quand il s'agit d'un facteur par opposition à une défense. Premièrement, cela ajoute considérablement à la difficulté de prouver que les gains d'efficacité allégués résulteront vraiment de la fusion. C'est souvent difficile à prédire.

Imposer des limites sur l'efficacité signifiera inévitablement que les gains d'efficacité les moins tangibles seront laissés de côté. L'innovation, l'efficacité dynamique, la synergie découlant de la fusion d'actifs complémentaires, tout cela constitue des gains d'efficacité au sens large, mais ne serait probablement pas pris en compte en application d'une telle obligation. Il faut prouver que les consommateurs seront avantagés.

Encore plus important est le fait que cela pose la question fondamentale de savoir pourquoi une fusion proposée qui augmentera la richesse nette de l'économie canadienne dans son ensemble, et dont on considère qu'elle n'entraînerait pas, par des gains d'efficacité ou autrement, une diminution sensible de la concurrence, devrait être obligée de se conformer à une norme plus rigoureuse relative au bien-être du consommateur.

Je fais ici une digression pour dire que notre loi, contrairement à la législation antitrust américaine, l'équivalent de notre Loi sur la concurrence, n'accorde pas la préséance à la protection de l'intérêt du consommateur. Ce n'est que l'un des intérêts en jeu, de même que celui des petites et moyennes entreprises et d'autres intérêts énumérés dans la disposition qui énonce l'objet de la loi. En fait, si l'on remonte à la période antérieure à la décision *Supérieur Propane*, qui a interprété l'article 96, à la lumière de la disposition d'objet, le discours dominant était que la concurrence elle-même était la méthode la plus efficace pour assurer la répartition des ressources économiques. La loi visait donc à favoriser le libre jeu de la concurrence, sans entrave ni contrainte, dans l'hypothèse que si cet objectif était atteint, tout le reste irait de soi. Cependant, même selon l'interprétation donnée dans la décision *Supérieur Propane*, l'intérêt du consommateur, quoique important, n'occupe pas une position prédominante dans les objectifs de la loi. Cela étant, je trouve particulièrement inquiétante une disposition qui aurait pour conséquence de limiter la reconnaissance des gains d'efficacité aux fins de l'application de la loi à ceux qui avantagent le consommateur.

L'autre limitation est l'obligation de démontrer que les gains sont spécifiques à la fusion, c'est-à-dire qu'il faut prouver que les gains d'efficacité seraient attribuables uniquement à la fusion et ne seraient pas réalisables d'une autre manière raisonnable.

Il me semble que, dans le cas d'un facteur à prendre en compte, c'est vraiment une obligation supplémentaire inutile parce que les gains d'efficacité ne constitueront désormais qu'un seul élément d'un ensemble de considérations dans le processus d'évaluation. De plus, on serait dans l'obligation de prouver une proposition négative, nommément que les gains d'efficacité en question ne pourraient pas vraisemblablement être réalisés d'aucune autre manière, ce qui est notoirement difficile à prouver.

Certain types of efficiencies might fail a merger specificity test such as scale economies. I do not believe that competition authorities should force firms to choose less desirable means of achieving efficiencies or forgo them altogether because of some theoretical possibility that they could have done them on their own, independent of the merger, if in fact the result of the merger is that efficiencies are achieved and there is no substantial lessening of competition.

To conclude, with the third point I mentioned earlier, if a decision is taken to proceed with this proposed legislation, notwithstanding the other comments made about it, we would urge you to consider deleting both of these limitations because I think it would add considerably to the value of what was intended by providing these as factors and I do not think there will be any loss in terms of protection.

Senator Tkachuk: For the benefit of the people who might be watching this committee on television, please tell us how many lawyers you represent. How many lawyers would have been consulted on this particular proposal?

Mr. Kennish: That is a fair question. The membership of the Canadian Bar Association is in the several thousands, 30,000. The membership of the National Competition Law Section is in roughly the 1,400 range. Of that, there are possibly some 200 active members who are engaged in this full-time practice in the competition law field. Most of these people participate in one way or another in the activities of the Canadian Bar Association, but not each and every element of it. We have a variety of committees.

There is an executive of the national competition section, comprised of people who have been promoted through the organization and held responsible positions below.

In this case, the mergers section and the economics and law section combined to put in a brief on, what was then, Bill C-248. We were then given time before the industry committee, but as you may know, they changed the bill radically at the doorstep. Only the executive was able to consider the change.

We have not varied much from the position we took with the industry committee. We have promoted broader consultations in regard to this proposed legislation. Therefore, it is not as broadly consulted as we would ordinarily have done, but in this case that is the reason for it.

Normally, when the Canadian Bar Association comes here, they have people who are actively interested and involved. Certainly all the people who did review it are active practitioners and are respected within the group in general. We did not send out a survey to ask people whether they agreed with each and every line.

Certains types d'efficacités pourraient échouer le test de la spécificité, par exemple les économies d'échelle. Je ne crois pas que les autorités responsables de la concurrence devraient forcer les entreprises à choisir des moyens moins souhaitables de réaliser des gains d'efficacité ou de les laisser tomber complètement à cause d'une possibilité purement théorique voulant qu'il eût été possible d'obtenir les mêmes gains à l'interne, en l'absence de la fusion, si le résultat de la fusion est effectivement que des gains d'efficacité seront créés et s'il n'y a pas diminution sensible de la concurrence.

En conclusion, et c'est mon troisième point que j'ai mentionné tout à l'heure, si l'on prend la décision d'aller de l'avant avec cette mesure législative proposée, en dépit des autres commentaires formulés à son endroit, je vous exhorte à envisager de supprimer ces deux limitations, parce que je crois que cela ajouterait considérablement à la valeur de ce qui est après tout l'intention du législateur en stipulant de tels facteurs, et je ne crois pas qu'il y aurait la moindre perte sur le plan de la protection.

Le sénateur Tkachuk: Pour la gouverne des gens qui pourraient suivre les travaux de notre comité à la télévision, veuillez nous dire combien d'avocats vous représentez. Combien d'avocats ont été consultés au sujet de cette proposition?

M. Kennish: C'est une bonne question. L'Association du Barreau canadien compte plusieurs milliers de membres, autour de 30 000. La section nationale du droit de la concurrence compte approximativement 1 400 membres. De ce nombre, il y a peut-être 200 membres actifs qui pratiquent à plein temps le droit de la concurrence. La plupart de ces avocats participent d'une manière ou d'une autre aux activités de l'Association du Barreau canadien, mais pas à chacun de ses éléments. Nous avons divers comités.

La section nationale du droit de la concurrence comprend un exécutif formé de gens qui ont été promus dans les rangs de l'organisation et qui ont gravi les échelons en occupant des postes de responsabilité.

En l'occurrence, la section des fusions et la section de l'économie et du droit ont conjugué leurs efforts pour rédiger un mémoire sur ce qui était alors le projet de loi C-248. On nous a ensuite entendus devant le Comité de l'industrie mais, comme vous le savez sans doute, le projet de loi a alors subi des modifications radicales.

Notre position n'a pas beaucoup changé par rapport à celle que nous avons exprimée au Comité de l'industrie. Nous préconisons des consultations plus étendues sur ce projet de loi. Par conséquent, nous n'avons pas consulté autant que nous l'aurions fait d'ordinaire, mais en l'occurrence, voilà l'explication.

Normalement, quand l'Association du Barreau canadien comparait devant un comité, elle envoie des gens qui participent activement et de près à ses travaux. Chose certaine, tous ceux qui ont examiné la question sont des avocats pratiquants et sont respectés par l'ensemble du groupe. Nous n'avons pas envoyé un questionnaire pour demander aux gens s'ils étaient d'accord avec les moindres détails de notre mémoire.

Senator Tkachuk: I do not know whom you would consult on the other bill I was talking about, C-250, which was the hate propaganda legislation of Svend Robinson.

The process that we are talking about today is kind of important. Would the people involved in this have a self-interest in some way? In other words, the factor of efficiencies is a defence of some sort and it would be taken away. Do the people who you consult have a self-interest in the proposed legislation being more complicated, giving more work for lawyers, or making it easier for lawyers? How do you know on what basis a person is saying that this is a good thing or a bad thing if you are not asking for clarity and good law, which is a big difference from a personal or political point of view, which is what you have enunciated twice now?

Mr. Kennish: The political point of view.

Senator Tkachuk: Well, you have.

Mr. Kennish: I believe that I was talking about the process. In any event, most of the people involved represent business clients and advise them on how to manage their way through the process.

On a number of occasions with a merger, you would be representing a party who is promoting a merger, but on other occasions you may in fact be representing a person who is intervening against a particular merger, and so you do not invariably have the same interests each and every time. It is likely that you will want to have a workable provision that can be relied upon for fair treatment irrespective of which side you are on of the particular issue.

I do not think that people go into this out of regard for their personal professional opportunities. For example, one of the amendments currently being considered to the Competition Act would decriminalize the pricing provisions of the act. Most competition lawyers will tell you that they are called to give advice on this because being a criminal provision it is very hard to apply.

In the decriminalized world, most of those issues go away and so it is really contrary to the lawyer's interest to have that change come about in terms of business opportunities, but I think they recognize the virtue of having a better law.

Senator Tkachuk: I am asking those questions because when we get the Chamber of Commerce or Canadian Bankers, we are aware of their self-interest. I am not saying the self-interest is wrong, I am just saying we know what it is and here we are five, six senators, and we have this bill and we will have disagreements.

I am always amazed at how the Canadian Bar Association can take a political issue like this, or take one like Bill C-250 and have such unanimity or is it a percentage of your association?

Le sénateur Tkachuk: J'ignore qui vous consulteriez sur l'autre projet de loi dont j'ai parlé, le C-250, à savoir le projet de loi proposé par Svend Robinson sur la propagande haineuse.

Le processus dont nous discutons aujourd'hui est assez important. Les gens qui y participeraient seraient-ils intéressés au premier chef? Autrement dit, le facteur des gains d'efficacité est un moyen de défense et il leur serait enlevé. Les gens que vous consultez sont-ils intéressés à ce que la loi devienne plus compliquée, que l'on donne plus de travail aux avocats, ou cherchent-ils plutôt à faciliter la tâche aux avocats? Comment savez-vous sur quoi une personne se base pour dire que c'est bon ou mauvais, si vous ne demandez pas que la loi soit bonne et claire, ce qui fait une grande différence du point de vue personnel ou politique, point de vue que vous avez énoncé deux fois maintenant?

M. Kennish: Le point de vue politique.

Le sénateur Tkachuk: Oui, c'est ce que vous avez fait.

M. Kennish: Il me semble que je parlais du processus. Quoi qu'il en soit, la plupart des gens qui y participent représentent des clients d'affaires et les conseillent sur la manière de cheminer dans le processus.

Il arrive parfois, dans un dossier de fusion, que l'on représente une partie qui fait la promotion d'une fusion, mais il peut aussi arriver que l'on représente une personne qui intervient contre une fusion en particulier, et l'avocat ne défend donc pas invariablement les mêmes intérêts à chaque fois. Il est probable que l'on voudrait compter sur une disposition applicable sur laquelle on peut se fier pour obtenir un traitement équitable, peu importe de quel côté l'on se trouve.

Je ne pense pas que les gens interviennent dans ce dossier pour défendre les dossiers dont ils s'occupent personnellement. Par exemple, l'un des amendements que l'on envisage actuellement d'apporter à la Loi sur la concurrence décriminaliserait les dispositions de la loi relative à la fixation des prix. La plupart des avocats spécialisés dans le droit de la concurrence vous diront qu'ils sont appelés à conseiller des clients là-dessus parce qu'une disposition de droit criminel est très difficile à appliquer.

Si c'était décriminalisé, la plupart des dossiers en question disparaîtraient et c'est donc contraire à l'intérêt d'un avocat d'obtenir ce changement, en termes d'occasions d'affaires, mais je pense qu'ils reconnaissent qu'il est préférable d'avoir une bonne loi.

Le sénateur Tkachuk: Je pose ces questions parce que quand nous entendons les représentants de la chambre de commerce ou les banquiers canadiens, nous sommes conscients de l'intérêt qu'ils défendent. Je ne dis pas que c'est mauvais de défendre ses propres intérêts, je dis seulement que nous savons ce qu'il en est; nous sommes cinq ou six sénateurs ici présents, en train d'étudier ce projet de loi, et nous avons des divergences.

Je m'étonne toujours que l'Association du Barreau canadien puisse intervenir dans une question politique comme celle-ci, ou comme le projet de loi C-250, et faire état d'une telle unanimité, ou bien est-ce un pourcentage de votre association?

How do you figure all this out and how do you get such unanimity when you are dealing with such a large number of lawyers?

Mr. Kennish: One of the reasons the consultation was not as broad was the way in which it was encountered. We had a broad consultation on the original private member bill process. Also, we do not cover the private member bills with the same intensity as others simply because they do not as frequently emerge as laws. We tend to submit on most things but people do not take as much interest in them as when it is a government-sponsored initiative. This, of course, is a private member's bill, so there was not quite as much independent interest.

In terms of the discussion paper, that is a proposal supported and being put forward by the government and the bureau, and there is widespread interest and the bar presents its viewpoints.

You will find there are other lawyers who present different viewpoints, but the group that gets involved in commenting on this reaches its own consensus that may be 60 per cent to 40 per cent or 90 per cent to 10 per cent.

There tends to be a high level of support for the positions that we put forward. A good example is the private rights of action. The litigation bar was quite supportive of these rights, yet the bar that counsels corporations was less supportive. The CBA did not take a strong position but indicated the different viewpoints of the people involved. Therefore, we do not take a position each time, but we try to because otherwise we are always presenting two sides of every picture, and it would not be very helpful to you or be very influential.

The Chairman: We are certainly familiar with having lawyers here who do not all agree with each other and we have been watching that in the course of the hearings.

Thank you for the brief.

I have been able to understand a number of issues in light of your presentation that have not been entirely clear. You have put a great deal of emphasis on the fact that it is regrettable that efficiency is an important element of consideration, but it only comes into play at the point in which the bureau has decided there is a non-competitive merger and it is at the tribunal stage. It could be properly considered at the point in which the evaluation is being made, and that does not happen now.

Mr. Kennish: That is correct. I do not know that I expressed a regret.

The Chairman: That is why I wanted to be sure I understood what you said on top of page 5 of your brief, where you say:

Comment déterminez-vous tout cela et comment obtenez-vous une telle unanimité alors que vous traitez avec un aussi grand nombre d'avocats?

M. Kennish: L'une des raisons pour laquelle la consultation n'a pas été aussi étendue, c'est la manière dont elle a été présentée. Nous avons eu une vaste consultation sur le projet de loi original d'initiative parlementaire. De plus, nous n'étudions pas les projets de loi d'initiative parlementaire avec la même intensité que les autres, simplement parce qu'ils ne sont pas aussi souvent adoptés. Nous faisons des présentations sur la plupart des dossiers, mais les gens ne s'y intéressent pas autant que dans le cas des initiatives parrainées par le gouvernement. Cette mesure est évidemment un projet de loi d'initiative parlementaire et il n'y a donc pas eu autant d'intérêt de la part des membres individuels.

Pour ce qui est du document de travail, c'est une proposition présentée et appuyée par le gouvernement et par le bureau qui suscite un intérêt généralisé et le barreau présente son point de vue.

Vous constaterez que d'autres avocats ont des points de vue différents, mais le groupe qui s'occupe de commenter publiquement ce dossier dégage son propre consensus qui peut se situer à 60 p. 100 contre 40 p. 100, ou encore à 90 p. 100 contre 10 p. 100.

Généralement, les positions que nous défendons bénéficient d'un appui généralisé. Le droit d'intenter des poursuites en est un bon exemple. Les avocats plaidants appuyaient très majoritairement ce droit, tandis que les avocats qui conseillent les grandes entreprises étaient moins enthousiastes. L'ABC n'a pas pris fermement position, mais a fait connaître les points de vue différents des personnes en cause. Nous ne prenons donc pas position chaque fois, mais nous essayons de le faire parce qu'autrement, il nous faudrait toujours présenter le pour et le contre, ce qui ne vous serait pas très utile et nous ne serions pas très influents.

Le président: Nous sommes assurément habitués à entendre ici des avocats qui ne sont pas d'accord entre eux et nous en avons eu des exemples durant nos audiences.

Merci pour votre mémoire.

Votre présentation m'a permis de comprendre un certain nombre de points qui n'étaient pas tout à fait clairs. Vous avez beaucoup insisté sur le fait qu'il est regrettable que les gains d'efficacité soient un élément important à prendre en compte, mais que cela entre seulement en jeu une fois que le bureau a décidé qu'une fusion est anticoncurrentielle et qu'on en arrive à l'étape du tribunal. On pourrait en tenir compte au moment de l'évaluation de l'affaire, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Mr. Kennish: C'est exact. Je ne crois pas avoir exprimé un regret.

Le président: C'est pourquoi je tenais à être sûr d'avoir bien compris ce que vous avez dit à la page 5 de votre mémoire, quand vous dites:

Therefore, to the extent the efficiencies are not being considered in merger analysis, this is not merely unfortunate. It is, in our view, a miscarriage of the Act's purpose.

Mr. Kennish: Yes. We were saying that there is not extensive consideration of efficiencies, and that is regrettable because it is an objective of the legislation, and it is often the purpose of the parties in going into these arrangements.

The Chairman: Would you like to see it considered before it even gets to the tribunal stage?

Mr. Kennish: If I can answer your question, if it is a defence, and we put in an efficiency argument or claim, I would like it if the bureau would consider it upfront, let us know whether they see it working, or see how much of the efficiencies they would be inclined to agree would be recognized for this purpose.

The Chairman: One thing there seems to be complete agreement on is that the whole issue of efficiency is important.

Mr. Kennish: Yes.

The Chairman: I do not think we have had one witness who has taken another position. It is just that there are different ways of getting at it.

Are there any other questions?

Senator Massicotte: Sorry I was late. You may have answered these questions already, so please be patient with me. Further to the comment of Senator Kroft regarding the efficiency argument, your presentation also notes that, as a lawyer, you would not be confident of how one would interpret that efficiency clause. In your sense, I gather, the definition or the application of the clause is complex and therefore unpredictable with regard to the result. Am I correct?

Mr. Kennish: That is correct.

Senator Massicotte: Therefore, further to that comment, are you suggesting it should not be a defence, rather as part of the factor to be considered, if one were to rewrite the act completely?

Mr. Kennish: When we all started out, we did not appreciate that it would lead to the court coming to the conclusion that in applying the defence it would be necessary to show efficiencies exceeded some portion of the wealth transfer that represented socially adverse transfers. That seems to be extraordinarily complicated.

I can tell you, I will not be recommending to our clients to take on many cases advancing an efficiency defence when I am having a hard time figuring out who is the good guy and who is the bad guy.

Senator Massicotte: Are you suggesting that despite the *Superior Propane* case, we will not see a flood of new arguments using this precedent?

Dans la mesure, donc, où les efficacités ne sont pas examinées dans l'analyse des fusions, cela n'est pas simplement fâcheux. Il s'agit, à notre avis, d'une erreur d'interprétation de l'objectif de la loi.

M. Kennish: Oui. Nous disons qu'il n'y a pas examen approfondi des gains d'efficacité et que c'est regrettable parce que c'est un objectif de la loi et que c'est bien souvent l'objectif des parties qui concluent de tels arrangements.

Le président: Voudriez-vous que ce soit examiné avant même d'en arriver à l'étape du tribunal?

M. Kennish: Si je peux répondre à votre question, si c'est une défense, et si nous plaignons en invoquant l'argument des gains d'efficacité, j'aimerais que le bureau l'examine dès le départ, qu'il nous fasse savoir ce qu'il en pense ou quelle est l'ampleur des gains d'efficacité que l'on serait prêt à reconnaître ou accepter à cette fin.

Le président: Il semble qu'il y ait accord complet sur un point, à savoir que toute la question des gains d'efficacité est importante.

M. Kennish: Oui.

Le président: Je ne pense pas que nous ayons entendu un seul témoin qui ait dit le contraire. C'est seulement qu'il y a différentes manières d'aborder la question.

Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Massicotte: Je m'excuse d'être arrivé en retard. Vous avez peut-être déjà répondu à mes questions, et je vous demande donc votre indulgence. Pour faire suite à l'observation du sénateur Kroft sur l'argument fondé sur l'efficacité, vous signalez également dans votre mémoire qu'à titre d'avocat, vous n'êtes pas certain de la manière dont cette disposition sur l'efficacité serait interprétée. Si je comprends bien, vous estimez que la définition ou l'application de cette disposition est complexe et donc imprévisible quant aux résultats. Ai-je raison?

M. Kennish: C'est bien cela.

Le sénateur Massicotte: Par conséquent, suite à ce commentaire, dites-vous que cela ne devrait pas être une défense, mais plutôt l'un des facteurs à prendre en compte, si l'on devait récrire complètement la loi?

M. Kennish: Au départ, nous ne pensions pas que la cour en arriverait à la conclusion que pour invoquer avec succès la défense des gains d'efficacité, il serait nécessaire de prouver que les gains d'efficacité surpassent une certaine partie du transfert de richesses représentant des transferts socialement négatifs. Tout cela semble extraordinairement compliqué.

Je peux vous dire que je ne recommanderai pas à nos clients de se lancer dans de nombreux litiges en invoquant une défense fondée sur les gains d'efficacité, puisque j'ai du mal à discerner le bon du mauvais.

Le sénateur Massicotte: Dites-vous qu'en dépit de l'affaire *Supérieur Propane*, nous ne verrons pas une avalanche de nouveaux litiges inspirés de ce précédent?

Mr. Kennish: I think there are two things. One, I said the fact there has only been the one case is testament to the disinclination of people to raise the issue. Mergers are time-sensitive. To the extent that after a long, extensive merger review process at the Competition Bureau, which can last five months, they can then inform you that they think this merger is not something that they would allow to go forward because it involves a substantial lessening of competition.

If you argue the efficiency defence, and they say if you want to assert it, you have to go to the Competition Tribunal, you have to wait another year. There are not many mergers that can wait that amount of time without putting stress on the organization, particularly in light of the uncertainty, particularly if there are job consolidations that may come out of the merger. Customers and suppliers may start to wonder who they are dealing with, and it can have a bad effect on business. People are disinclined to invest that much time in pursuing this kind of an issue.

That is one thing. Second, the uncertainty of how this thing will be applied on a case-by-case basis is another reason why you will not see much of activity.

Senator Massicotte: As a member of the bar and a lawyer, when you read the current proposed act, in your mind, how would the word "consumer" be defined?

How do you think the courts would interpret the word? Is it very broad or is it only consumer of those units?

Mr. Kennish: You may be blindsiding me here, because I am not sure I have read every decided case on the act where the term has come up. I interpret this as the private individual consuming a product as opposed to a business person acquiring it for use in their business.

The Chairman: Thank you very much. I appreciate your time in helping us with this very complicated subject.

Senator Tkachuk: It is just a couple of lines.

The Chairman: We usually find that the shorter the bill, the tougher it is.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 6, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-249, to amend the Competition Act, met this day at 11:04 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

M. Kennish: Je ferai deux observations. Premièrement, j'ai dit que le simple fait qu'il n'y a eu qu'une seule affaire témoigne de la répugnance des gens à soulever la question. Le facteur temps est primordial dans les fusions. Dans la mesure où, après un long processus d'examen de la fusion au Bureau de la concurrence, qui peut durer cinq mois, on peut alors vous informer que l'on n'est pas disposé à permettre la fusion en question parce qu'elle entraîne une diminution sensible de la concurrence.

Si vous invoquez la défense des gains d'efficacité et que l'on vous dit que vous devez alors vous adresser au Tribunal de la concurrence, vous devez attendre encore une année. Il n'y a pas tellement de fusions qui peuvent attendre aussi longtemps sans imposer un stress à l'organisation, particulièrement en raison de l'incertitude, surtout s'il y a une rationalisation dans la foulée de la fusion. Les clients et les fournisseurs peuvent commencer à se demander à qui ils ont affaire, et cela peut nuire aux affaires. Les gens ne sont pas enclins à investir autant de temps dans un tel litige.

Voilà pour le premier point. Deuxièmement, l'incertitude quant à la manière dont cette mesure sera appliquée au cas par cas est une autre raison pour laquelle vous n'assisterez pas à une flambée de nouveaux cas.

Le sénateur Massicotte: À titre de membre du barreau et d'avocat, en lisant le texte de loi que l'on propose actuellement, dans votre esprit, comment définiriez-vous le mot «consommateur»?

Comment pensez-vous que les tribunaux vont interpréter ce mot? Est-ce très général ou bien s'agit-il seulement des consommateurs des entités en question?

M. Kennish: Vous me prenez au dépourvu, parce que je ne crois pas avoir lu toutes les décisions judiciaires dans lesquelles le mot a été discuté. J'interprète cela comme un particulier qui achète un produit pour consommation personnelle, par opposition à une entité commerciale qui en fait l'acquisition pour utilisation commerciale.

Le président: Merci beaucoup. Je vous suis reconnaissant de nous avoir consacré de votre temps pour étudier cette question fort complexe.

Le sénateur Tkachuk: Il n'y a que deux ou trois lignes.

Le président: Nous constatons habituellement que plus un projet de loi est court, plus il est difficile.

La séance est levée.

OTTAWA, jeudi le 6 mai 2004

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence, se réunit aujourd'hui à 11 h 04 pour en faire l'étude.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Procedurally, I should like to conclude the public part of this hearing by 12:30 p.m., or as close to that as possible. We will hear from two groups of witnesses today, and we will then continue in camera.

Our witnesses today have come some distance to be with us, so I want to give them the greatest possible opportunity to be heard.

I would introduce Mr. Thomas Fina, a U.S. antitrust attorney from the firm of Howrey Simon Arnold & White, LLP, of Washington, D.C. Thank you for coming to be with us today. Our practice is to invite witnesses to make an opening statement, and I would suggest that you keep that to 10 to 15 minutes, after which we move to questions.

Please proceed, sir.

Mr. Thomas Fina, U.S. Antitrust Attorney, Howrey Simon Arnold & White, LLP, Washington, D.C., as an individual: Thank you for your welcome this morning and for the opportunity to testify here today before the committee on Bill C-249. I am honoured that the Senate is interested in the views of a U.S. antitrust competition lawyer.

I have prepared short remarks which will only run about 10 or so minutes. Then I would be delighted to respond to any questions that the committee may have.

By way of background, as the chairman has mentioned, I am a partner in the Washington, D.C. office of Howrey Simon Arnold & White, LLP, where I specialize in antitrust work and, in particular, in merger and acquisition work. Our firm has the largest competition practice in the world, with over 200 lawyers practising competition law. I am also involved in the antitrust section of the American Bar Association, currently serving as the vice chair of the mergers and acquisition committee.

Obviously, the views that I present today are my own and do not reflect those of either Howrey Simon Arnold & White, LLP or of the ABA.

I have three main observations that I would like to make about Bill C-249. Before I get to those observations, I would like to interject one comment if I may. I understand there has been testimony suggesting that the Canadian efficiencies standard has been subject to ridicule in the international competition arena — among international competition authorities and international competition lawyers. My experience is very different. My experience is that the Canadian treatment of efficiencies is well-respected and considered to be on the cutting edge of the treatment of efficiencies.

To put that in context for you, I am currently chairing a working group that is commenting on the Bureau of Competition's new draft merger guidelines. It is a committee

[Traduction]

Le président: En ce qui concerne la procédure, j'aimerais conclure la partie de la séance ouverte au public d'ici 12 h 30, ou aussi près de cette heure que possible. Nous allons entendre deux groupes de témoins aujourd'hui et, ensuite, nous continuerons à huis clos.

Comme nos témoins d'aujourd'hui viennent de loin pour comparaître, je veux leur donner le plus de temps possible pour se faire entendre.

Je vous présente M. Thomas Fina, un avocat antimonopole américain de la firme Howrey Simon Arnold & White, LLP, de Washington, D.C. Je vous remercie beaucoup d'être parmi nous aujourd'hui. Habituellement, nous invitons nos témoins à faire une déclaration liminaire, que je vous suggère de limiter à une quinzaine de minutes, après quoi, nous passerons aux questions.

Vous avez la parole, monsieur.

M. Thomas Fina, avocat antimonopole américain, Howrey Simon Arnold & White, LLP, Washington (D.C.), témoignage à titre personnel: Je vous remercie de vos mots de bienvenue ce matin et de la possibilité que vous m'offrez de témoigner devant le comité chargé d'étudier le projet de loi C-249. Je suis honoré que le Sénat soit intéressé par l'opinion d'un avocat antitrust américain.

J'ai préparé de brèves remarques qui ne prendront qu'une dizaine de minutes. Par la suite, je répondrai volontiers à toutes les questions que les membres du comité voudront me poser.

Je me présente. Comme le président l'a mentionné, je suis un associé au Bureau de Howrey Simon Arnold & White, LLP, à Washington, D.C., où je me spécialise dans le droit antitrust, et notamment les fusions et les acquisitions. Notre cabinet, qui compte plus de 200 avocats spécialisés dans le droit de la concurrence, est le plus important cabinet du monde pour les affaires de concurrence. Je travaille également à la section antitrust de l'American Bar Association, où j'occupe le poste de vice-président du comité des fusions et des acquisitions de ce groupe.

Il va de soi que les points de vue présentés aujourd'hui sont les miens et ne représentent pas ceux de Howrey Simon Arnold & White, LLP, ou de l'ABA.

J'ai trois grandes observations à faire au sujet du projet de loi C-249. Avant de commencer, avec votre permission, j'aimerais faire un commentaire. Je crois savoir que certains témoins ont laissé entendre que la norme canadienne en matière de gains d'efficacité était ridiculisée dans les milieux internationaux de la concurrence, particulièrement par les autorités et les avocats spécialistes de la concurrence internationale. Ma propre expérience est bien différente. À ma connaissance, l'approche canadienne relativement aux gains en efficacité commande le respect et est considérée à la fine pointe du traitement des efficacités.

Pour mettre les choses en contexte, je précise que je dirige un groupe de travail qui se penche sur une nouvelle ébauche de lignes directrices sur les fusions pour le compte du Bureau of

composed of leading U.S. antitrust practitioners as well as some antitrust practitioners from Canada. During the course of our deliberations over the last month or two, as we have sought to come to some consensus as to what the comments of the ABA should be — I do not think I am telling any stories out of school here — no lawyer, and there are probably 20 or 30 leading lawyers involved in this working group, has criticized the Canadian efficiency standard.

I would also say that this is a very difficult issue — it is a difficult issue in the United States, in Europe, and in Canada.

Returning to my three main observations, I will first discuss the U.S. approach to efficiencies with respect to mergers today in the U.S. The U.S. approach continues to evolve and, as it does so, it is placing greater and greater emphasis on efficiencies.

In the U.S., efficiencies are primarily a consideration for the competition authorities in two contexts, senators. One context is understanding the rationale for the transaction. Why is it that the merging parties are coming to the agencies with the transaction? The second context is that it is important in terms of the agencies exercising prosecutorial discretion in deciding whether they wish to bring an action, whether they wish to challenge a proposed merger. However — and I will get to this later — the practical effect of efficiencies in the United States in merger litigation is quite limited.

Second, I will compare section 96 with the U.S. approach to efficiencies. There is no question that efficiencies in Canada are accorded substantially more weight in merger review than they are in the United States.

Third, I will compare the legislation with the current U.S. approach to efficiencies. There is no question that the legislation would increase convergence in the treatment of efficiencies between the United States and Canada. As an U.S. antitrust lawyer, however, I believe that the U.S. should be moving in the direction of Canada and not vice versa in terms of the treatment of efficiencies.

Turning from my summary to my first point, the U.S. approach to efficiencies in merger analysis continues to evolve toward according a greater and greater role to efficiencies over time. Forty years ago in the United States, efficiencies were viewed as being anticompetitive. They were a reason to challenge a transaction and they were often cited by the FTC and the Department of Justice as such. Today, efficiencies are recognized as being pro-competitive in America.

I would characterize the U.S. approach toward efficiencies today as one of acceptance in theory but scepticism in practice. I think that is particularly true in the context of litigation.

One of the limitations of the U.S. approach to efficiencies is the consumer welfare standard that we have in the U.S. In other words, the policy objective in the U.S. is to maximize consumer

Competition. Il s'agit d'un comité composé d'éminents avocats antitrust américains ainsi que de certains praticiens canadiens spécialisés dans ce domaine. Au cours de nos délibérations, qui durent depuis un mois ou deux, nous avons tenté de dégager un consensus sur la teneur des commentaires de l'ABA, et je ne pense pas trahir qui que ce soit ici en vous disant qu'aucun avocat sur la vingtaine ou la trentaine des praticiens éminents participant à ce groupe de travail n'a critiqué la norme canadienne en matière de gains d'efficience.

J'ajouterais qu'il s'agit d'une question très complexe, et ce tant aux États-Unis, en Europe qu'au Canada.

Pour en revenir à mes trois grandes observations, j'aborderai d'abord l'approche américaine relative aux gains en efficience dans le contexte des fusions actuelles aux États-Unis. Cette approche continue d'évoluer et ce faisant, elle met de plus en plus l'accent sur les gains en efficience.

Aux États-Unis, les organismes de surveillance de la concurrence tiennent surtout compte des gains en efficience dans deux contextes. Premièrement, pourquoi les parties à la fusion leur soumettent-elles la transaction? Deuxièmement, il est important pour les organismes de surveillance d'exercer leur pouvoir discrétionnaire, autrement dit de décider s'il y a lieu de poursuivre, de s'opposer ou non à une fusion. Cependant, et j'y reviendrai plus tard, le rôle pratique des gains en efficience dans les litiges concernant les fusions est plutôt limité.

Deuxièmement, je comparerai l'article 96 à l'approche américaine relative aux gains en efficience. Il est indéniable qu'au Canada, on accorde beaucoup plus d'importance aux gains en efficience dans l'examen des fusions qu'aux États-Unis.

Troisièmement, je comparerai la mesure législative proposée à l'approche américaine relative aux gains en efficience. À coup sûr, la mesure augmenterait la convergence dans le traitement des gains en efficience entre les États-Unis et le Canada. Cela dit, en tant qu'avocat antitrust américain, j'estime que les États-Unis devraient suivre la voie du Canada, et non l'inverse.

Ce résumé complété, je passe à mon premier point. L'approche américaine relative aux gains en efficience dans le cadre de l'analyse des fusions continue d'évoluer et la tendance est d'accorder à un rôle de plus en plus important aux efficacités. Il y a 40 ans, aux États-Unis, on considérait les gains en efficience comme des effets anticoncurrentiels. Ils constituaient une raison de bloquer une transaction et ils étaient souvent invoqués par la FTC et le ministère de la Justice américain comme un motif de contestation. Aujourd'hui, on reconnaît que les gains en efficience représentent des avantages concurrentiels en Amérique.

Je qualifierais l'approche américaine actuelle relative aux gains en efficience dans les fusions d'acceptation en théorie et de scepticisme en pratique. Cela est particulièrement vrai dans le contexte des litiges soumis aux tribunaux.

L'une des limites de l'approche américaine relative aux gains en efficience est la norme d'avantages pour les consommateurs. Autrement dit, aux États-Unis, l'objectif de la politique est de

welfare, that is, lower prices to consumers, whoever they may be, rather than total societal welfare. As a result, the U.S. antitrust enforcement agencies could, and I think can, block transactions on the grounds that the transaction does not seek to maximize consumer welfare, even though the transaction as a whole may be pro-competitive and may benefit society as a whole.

A related concern with the U.S. approach to efficiencies is that it limits the types of efficiencies — because there are numerous types of them — that are recognized or cognizable by the U.S. antitrust authorities.

As in Canada, most government merger review analysis in the U.S. is done at the agency level, and few cases are litigated. In a typical year we might have none to two or three or four cases litigated.

Practically speaking, as I mentioned, where you see the greatest impact of efficiencies is in explaining the business rationale to the government and in its prosecutorial discretion. The practical role of efficiencies in merger litigation has been very limited and courts typically reject any efficiencies defence proffered by the parties.

There is an interesting and recent case that is worth spending a few minutes discussing. It is the *Heinz* baby food case, a case decided in 2001, if I recall correctly, by the Court of Appeals in the District of Columbia. It was a three-to-two merger meaning there were three competitors and the proposed merger would have combined two of those competitors so that, at the end, there would be only two competitors in the baby food market. Here we are talking about jarred baby food, the type that you might buy in the supermarkets for your infant or young child.

There were real, substantial efficiencies associated with the merger. The purpose of the merger was to challenge the dominant player, and the dominant player was Gerber, which had a 65 or 75 per cent share of the market in jarred baby food. At the staff level of the FTC — the bureau of competition and the bureau of economics — the lawyers felt this was, perhaps, one of the best efficiencies cases they had ever seen. It was the *Superior Propane* of the United States as it were. They recommended against a challenge to the Heinz transaction. The Federal Trade Commission, by a closely divided vote, by three to two, because there are five commissioners on the commission, the commissioners decided to challenge the transaction. At the district court level, the district court found for the parties and against the Federal Trade Commission. At the Court of Appeals level, the decision was reversed and the transaction was enjoined.

The decision has been widely criticized in the United States in the antitrust bar. There is an interesting — in fact I would argue a very interesting — postscript. After the Court of Appeals challenged the transaction and the transaction fell apart because the parties were not willing to go to the Supreme Court to challenge and appeal the decision, Heinz, one of the two ailing

maximiser les avantages pour les consommateurs, en diminuant les prix à la consommation, plutôt que l'ensemble des avantages pour la société. Ainsi, les organismes antitrust américains devraient — et peuvent, je pense — bloquer une transaction pour le motif qu'elle ne maximise pas les avantages pour les consommateurs, même si la transaction représente un avantage concurrentiel et est susceptible d'être avantageuse pour l'ensemble de la société.

Une autre préoccupation relative à l'approche américaine concernant les gains en efficacité est qu'elle limite les types de gains en efficacité — et il y en a plusieurs — qui sont reconnus ou «recevables» aux yeux des organismes antitrust américains.

Comme au Canada, la plupart des analyses du gouvernement sur les fusions sont effectuées au niveau des organismes antitrust et peu de cas de fusion sont plaidés. Au cours d'une année typique il y aura de zéro à trois ou quatre cas soumis aux tribunaux.

En pratique, comme je l'ai mentionné, les gains en efficacité ont le plus d'importance lorsqu'il s'agit d'expliquer la justification commerciale d'une transaction au gouvernement et de permettre le pouvoir discrétionnaire de poursuivre. Le rôle pratique des efficacités dans les cas de litiges sur les fusionnements a été très limité et généralement, les tribunaux rejettent presque toujours la preuve de gains en efficacité des parties.

Il y a eu récemment un cas intéressant auquel il vaut la peine de consacrer quelques minutes. Il s'agit de l'affaire du fabricant d'aliments pour bébés *Heinz* qui a été tranchée en 2001, si je ne m'abuse, par la Court of Appeals du district de Columbia. C'était une fusion de trois à deux, c'est-à-dire qu'il y avait trois compétiteurs et que la fusion proposée aurait eu pour effet de combiner deux de ces trois compétiteurs. En bout de ligne, il n'y aurait eu que deux entreprises concurrentes sur le marché des aliments pour bébés. En l'occurrence, il s'agit d'aliments pour bébés en petits pots, ceux qu'on achète dans les supermarchés pour les nourrissons ou les très jeunes enfants.

Des gains en efficacité réels et substantiels étaient associés à cette fusion dont le but était de faire efficacement concurrence au chef de file de l'industrie, Gerber, qui accaparait 65 ou 75 p. 100 des parts du marché des aliments pour bébés en petits pots. Le personnel de la FTC — le Bureau de la concurrence et le bureau des services économiques — estimait être en présence de l'un des meilleurs plaidoyers de gains d'efficacité jamais vus. En somme, c'était le *Supérieur Propane* des États-Unis. Les avocats ont recommandé de ne pas s'opposer à la transaction. La Federal Trade Commission, qui compte cinq commissaires, a décidé par un vote serré de trois voix contre deux de bloquer la transaction. Saisi de l'affaire, le tribunal inférieur a tranché en faveur des parties et contre la Federal Trade Commission. Par la suite, la Cour d'appel a renversé la décision et empêché la transaction.

Cette décision a été largement critiquée aux États-Unis dans les milieux antitrust. Cette affaire a connu un dénouement intéressant, pour ne pas dire des plus intéressants. Après que la Cour d'appel se soit opposée à la transaction, celle-ci est tombée à l'eau parce que les parties ne souhaitaient pas contester la décision devant la Cour suprême. La société Heinz, l'une des deux parties

parties, one of the two weaker parties, decided to get out of the baby food business entirely and it sold its jarred baby food business to Delmonte, to another company.

Since then, the market share statistics indicate that the dominant player, Gerber, have increased significantly, post transaction. That would suggest to me, and it suggests to other antitrust practitioners in the United States, that the wrong decision was made and that the efficiencies defence that was rejected by the Court of Appeals was probably a mistake.

Turning to my second point, there are substantial differences between the U.S. treatment of efficiencies in the context of a merger and the Canadian treatment of efficiencies under section 96. There is no question about that at all. Canada provides for a statutory efficiency defence, the United States does not. In Canada, efficiency gains must be greater than and offset anticompetitive effects. In the U.S., efficiency gains must show that the transaction itself is not anticompetitive.

In addition, Canada appears to analyze efficiencies by a balancing-of-weights approach or some kind of a modified total welfare standard. In the U.S. we use a consumer welfare standard.

Turning to my third and last point, it appears to me that the legislation would increase convergence between Canada and the United States with respect to efficiencies. First, the legislation would move Canada from a balancing-of-weights approach or a modified total welfare test to a consumer welfare test for efficiencies. Second, the legislation appears to require that efficiencies be merger-specific. Third, the bill appears to suggest that the efficiencies must be passed through to consumers, whoever those consumers may be.

The threshold question to me, however, is why Canada would seek to converge its efficiency standard with that of the United States when one considers the very real limits of the U.S. approach to efficiencies. I would respectfully suggest to the committee that there are several reasons why it might be a mistake for Canada to adopt this bill.

First, the existing Canadian efficiency approach is more flexible. It permits a consideration of a broader range of efficiencies than the U.S. approach.

Second, I would suggest that adopting the statute might introduce structural rigidity into the Canadian treatment of efficiencies. This rigidity may make it difficult for the Competition Bureau to accommodate changes in antitrust learning over time, which is a constant hallmark of antitrust. This is important because antitrust simply evolves constantly.

mal en point, l'une des deux parties les plus faibles, a décidé de se retirer entièrement du secteur de la fabrication des aliments pour bébés et elle a vendu ses intérêts dans ce secteur à Delmonte, une autre entreprise.

Depuis lors, les statistiques sur les parts du marché indiquent que le joueur de premier plan, Gerber, a accru sensiblement sa domination à la suite de la transaction. Pour moi, comme pour d'autres avocats antitrust aux États-Unis, cela signifie que le tribunal a rendu une mauvaise décision et que c'était sans doute une erreur de la Cour d'appel de rejeter la preuve de gains en efficacité.

J'arrive maintenant à mon deuxième point. Il y a des différences importantes entre le traitement américain des gains en efficacité dans le cadre d'une fusion et le traitement canadien des gains en efficacité en vertu de l'article 96. Cela est indéniable. Le Canada prévoit un moyen statutaire de défense basé sur les gains en efficacité alors que les États-Unis ne le font pas. Au Canada, les gains en efficacité doivent être plus importants que les effets anticoncurrentiels et les compenser. Aux États-Unis, la défense des gains en efficacité doit démontrer qu'il est peu probable que la transaction ait un effet anticoncurrentiel.

En outre, au Canada, on semble analyser les gains en efficacité selon une «approche compensatoire» ou une norme modifiée d'avantages globaux pour la société. Aux États-Unis, il y a une norme d'avantages pour les consommateurs.

Enfin, pour ce qui est de mon troisième et dernier point, je pense que le projet de loi C-249 augmenterait la convergence entre le Canada et les États-Unis relativement au traitement des gains en efficacité. Premièrement, avec le projet de loi, le Canada passe de l'approche compensatrice ou d'un critère modifié d'avantages pour l'ensemble de la société à un critère d'avantages pour les consommateurs en ce qui concerne les gains en efficacité. Deuxièmement, le projet de loi semble exiger que les gains en efficacité soient spécifiques à la fusion. Troisièmement, le projet de loi semble indiquer que les gains en efficacité doivent être transmis aux consommateurs, peu importe qui ils sont.

Cependant, à mes yeux, la question fondamentale est: pourquoi le Canada chercherait-il à faire converger sa norme d'efficacité avec celle des États-Unis quand on constate les limites très réelles de l'approche américaine relativement aux gains en efficacité? Je voudrais déclarer très respectueusement qu'il y a plusieurs raisons pour lesquelles le Canada aurait tort d'adopter le projet de loi C-249.

Premièrement, l'approche canadienne actuelle relativement aux gains en efficacité permet la prise en compte d'une plus large gamme de gains en efficacité que l'approche américaine.

Deuxièmement, l'adoption de la mesure risque d'introduire une rigidité structurelle dans le traitement canadien des gains en efficacité. Cette rigidité pourrait faire que le Bureau de la concurrence aurait du mal à intégrer de nouvelles connaissances économiques dans ses normes antitrust à terme, ce qui est une nécessité constante dans les milieux antitrust. Cela est important car les mesures antitrust évoluent constamment.

Third, the evolution and merger analysis and the treatment of efficiencies over the last several decades, if you look back over the last 30 or 40 years, is clearly toward a greater role for efficiencies, a greater acceptance of efficiencies, and this proposed legislation would move Canada against that tide, and in what I think, is the opposite direction.

In conclusion, I have three basic points. First, the U.S. efficiency standard continues to evolve and continues to place greater weight on efficiencies. Second, there are significant differences between the U.S. and the Canadian approach to efficiencies and the legislation would provide convergence, if that is your goal. Third, I think the real threshold question is why Canada would seek to converge with the U.S. with respect to efficiencies.

I thank you for your time and patience. I would be happy to address any questions that the committee might have.

Senator Massicotte: Thank you for your presentation. We very much appreciate you taking your time to share your perspective and expertise.

Obviously, your opinion is that efficiencies should remain a serious consideration and should be given the prominence that we hold it here in Canada as compared with your experience in the United States. Could you, however, educate me a little on the economic implications? I know it is not your area of expertise. Why is a country best served to include that argument as opposed to simply pricing to the consumer?

Mr. Fina: That is an excellent question. I am not an economist, but I will answer your question to the best of my ability.

You want to include a broader range of efficiencies, and analyze a broader range of efficiencies to make your economy more competitive, to create more jobs and to benefit society as a whole. In the old days, consumers were people like you and me shopping at a store. Today, consumers may be large corporations, such as Wal-Mart. From an economics perspective, I believe that an economy as a whole is better off with the Canadian approach where you take a broader view of efficiencies.

Senator Massicotte: On pages 11 to 12, as part of your conclusion you state that, while the government seems to favour the efficiency argument, that is, a broader approach to the consideration of efficiencies, the courts have constantly rejected that consideration. You seem to come to the conclusion that the reason the courts are showing ambivalence to it because it is difficult to quantify. In other words, the theory sounds good but the practice is difficult to apply. That has obviously been the experience of the courts.

Troisièmement, l'évolution de l'analyse des fusions et du traitement des gains en efficacité au cours des dernières décennies, si l'on remonte 30 ou 40 ans en arrière, s'oriente clairement vers une plus grande acceptation et un plus grand rôle des gains en efficacité. Or, le projet de loi C-249 placerait le Canada à contre-courant puisqu'il irait, à mon avis, dans la direction opposée.

Trois choses. Premièrement, la norme américaine relative aux gains en efficacité continue d'évoluer et accorde de plus en plus de poids aux gains en efficacité. Deuxièmement, il existe des différences appréciables entre l'approche canadienne et américaine vis-à-vis des gains en efficacité et la mesure à l'étude se traduirait par une convergence entre les deux, si tel est votre objectif. Troisièmement, je pense que la véritable question essentielle est de savoir pourquoi le Canada voudrait faire converger sa norme d'efficacité avec celles des États-Unis.

Je vous remercie de votre temps et de votre patience. Je suis prêt à répondre aux questions du comité.

Le sénateur Massicotte: Merci de votre exposé. Nous apprécions énormément le fait que vous ayez pris le temps de partager avec nous votre perspective et votre expertise.

Manifestement, vous êtes d'avis que les gains en efficacité devraient demeurer une considération sérieuse et qu'il convient de leur accorder la place prépondérante que nous leur accordons ici au Canada comparativement aux États-Unis. Cela dit, pourriez-vous m'éclairer un peu sur les répercussions économiques de cela? Je sais que ce n'est pas votre domaine de compétence. Pourquoi un pays serait-il mieux servi en incluant cet argument au lieu de tout simplement prendre en compte le prix à la consommation?

M. Fina: C'est une excellente question. Je ne suis pas économiste, mais j'essaierai d'y répondre de mon mieux.

Il est souhaitable d'inclure une plus vaste gamme de gains en efficacité, d'en analyser une plus vaste gamme pour rendre son économie plus concurrentielle, pour créer davantage d'emplois et conférer des avantages à la société en général. Auparavant, les consommateurs étaient des gens comme vous et moi qui font leurs emplettes dans les magasins. Aujourd'hui, les consommateurs peuvent être de grandes sociétés, comme Wal-Mart. Dans une perspective économique, je pense qu'en tant qu'entité, une économie est avantagée par l'approche canadienne, qui permet la prise en compte d'une plus large gamme de gains en efficacité.

Le sénateur Massicotte: Je ne sais plus à quelle page, mais dans le cadre de votre conclusion, vous affirmez que si le gouvernement fait preuve d'une plus grande réceptivité aux allégations de gains en efficacité, c'est-à-dire à la prise en compte d'une gamme élargie de gains en efficacité, les tribunaux, pour leur part, ont constamment rejeté cette considération. Vous semblez conclure que si les tribunaux font preuve d'ambivalence, c'est à cause de la difficulté de quantifier les gains en efficacité. Autrement dit, c'est beau en théorie, mais en pratique, c'est difficile à appliquer. C'est manifestement ainsi que les tribunaux voient les choses.

We heard testimony that we can argue efficiencies as a defence but it is difficult and complex to define and predict the outcome. Is it so difficult to predict that maybe, as with your court experience, it is dangerous to even allow for it given its unpredictability and given the fact that it is a somewhat dangerous possibility?

Mr. Fina: Senator, whenever you are analyzing a merger, you are making predictions about the future. You have no idea whether those predictions will come to fruition or not.

It is true that efficiencies can be difficult to predict. Sometimes companies get them right, and sometimes they get them wrong. Sometimes the efficiencies are greater than they had anticipated, as we saw in the recent HP merger in the United States.

I do not believe, speaking as a U.S. practitioner, that consideration of efficiencies is so difficult or speculative that they should not be considered at all. I do not think that the standard for efficiencies should be higher than the standard of proof that the government needs to show.

In the United States, the government demonstrates a *prima facie* case against a merger by saying merely, "There is a high level of concentration. We believe it could lead to higher prices." In the United States, in the litigation context, it is up to the merging parties to rebut that case by demonstrating that there are efficiencies of the pro-competitive benefit of the transaction.

Senator Massicotte: Your law firm has one of the largest practices and expertise in the world. What is the experience in other parts of the world relative to the practice of considering efficiencies, in Europe for instance? What is the trend in the world in that respect?

Mr. Fina: Senator, the trend is clearly toward according efficiencies greater respect and greater weight. You see this in Europe, for example.

Senator Oliver: Toward the Canadian standard?

Mr. Fina: It is not necessarily toward the Canadian standard *per se* in terms of the statutory defence that you have, but in terms of according efficiencies greater weight. Historically, if you look at antitrust, efficiencies were looked at as a negative. It is only with greater economic learning and greater economic analysis that agencies throughout the world, which includes Europe and the United States, have begun to realize that efficiencies are pro-competitive. That is what antitrust is all about.

In Europe, you see a movement in the same direction. You see the same evolution moving from efficiencies as anticompetitive, or neutral at best, toward thinking that they are a real positive. We saw that in the GE-Honeywell merger, which was so widely debated in the press and among antitrust practitioners.

D'après des témoignages que nous avons entendus, il est possible de présenter une défense de gains en efficience, mais il est difficile et complexe de cerner et de prédire les résultats. Est-ce difficile au point que, comme le montre l'expérience des tribunaux américains, il est risqué même de permettre cette défense étant donné l'imprévisibilité des résultats et le fait que c'est une possibilité quelque peu dangereuse?

M. Fina: Sénateur, chaque fois que l'on analyse une fusion, on fait des prédictions pour l'avenir. On n'a aucune idée si ces prédictions s'avéreront ou non.

Il est vrai qu'il peut être difficile de prédire des gains en efficience. Parfois les entreprises tombent pile et parfois elles se trompent. Il arrive aussi que les gains en efficience soient plus élevés que prévu, comme on a pu le constater à la suite de la récente fusion HP aux États-Unis.

En tant qu'avocat américain, je ne pense pas qu'il faille se priver de prendre en compte les gains en efficience sous prétexte que cela est difficile ou spéculatif. À mon avis, la norme applicable aux gains en efficience ne devrait pas être plus élevée que la norme de la preuve que doit démontrer le gouvernement.

Aux États-Unis, le gouvernement présente un cas *prima facie* contre un fusionnement en se bornant à dire: «Il y a un niveau de concentration élevé qui, à notre avis, pourrait déboucher sur une hausse de prix.» Aux États-Unis, devant les tribunaux, il appartient aux parties au fusionnement de contrer cet argument en faisant la preuve que la transaction donnera lieu à des gains en efficience ayant des effets favorables à la concurrence.

Le sénateur Massicotte: Votre cabinet d'avocat est l'un des plus importants et des plus expérimentés au monde dans ce domaine. Quelle est l'expérience des autres pays en ce qui concerne la pratique visant à intégrer dans l'analyse les gains en efficience, en Europe, par exemple? Quelle est la tendance internationale à cet égard?

M. Fina: Sénateur, on accorde clairement de plus en plus de respect et de poids aux gains en efficience. On peut le constater en Europe, par exemple.

Le sénateur Oliver: À l'égard de la norme canadienne?

M. Fina: On n'adhère pas nécessairement à la norme canadienne proprement dite pour ce qui est de la défense statutaire que vous avez ici, mais on tend à accorder de plus en plus de poids aux gains en efficience. Dans le passé, les autorités antitrust considéraient de façon négative les gains en efficience. C'est à la suite de percées dans l'acquisition de connaissances économiques et dans l'analyse économique que les organismes de surveillance un peu partout dans le monde, y compris en Europe et aux États-Unis, ont commencé à se rendre compte que les gains en efficience étaient favorables à la concurrence. C'est là l'essence même de la pratique antitrust.

En Europe, on constate un mouvement dans la même direction. On voit la même évolution: d'anticom concurrentiel ou neutre au mieux, les gains en efficience tendent maintenant à être vus comme ayant véritablement des effets positifs. J'en veux pour preuve la fusion GE-Honeywell, qui a fait l'objet d'un large débat dans la presse et dans les milieux juridiques antitrust.

Senator Tkachuk: I am sorry that I was a little late. I had another meeting so I did not hear all of your presentation.

You have raised the subject of efficiencies again. I am having some trouble with that because it seems to me that it is such a stretch of an argument, but perhaps you can help me out with it. I will try to put this in my terms, which are layman's terms — being neither a lawyer nor economist, although it has not seemed to have stopped either of those professions commenting on the other — that efficiencies result in higher prices. In our case it was *Superior Propane*. The argument was that the efficiencies outweighed the consumer interest because the efficiencies were so great. That was seen to be in order because foreign buyers of propane, or companies that were well off put forward made a better argument than the people that were not well-served because of higher prices.

In other words, they tried to justify higher prices by putting forward the argument that foreigners and rich companies would buy the product and that would outweigh the problems caused to ordinary Canadians.

To me, efficiencies should create lower prices. Am I missing something? Could you help me through that?

Mr. Fina: Senator, I do not think you are missing anything. In general, a transaction may have substantial efficiencies, whether they are what we would call productive efficiencies that might be immediately passed through to consumers or innovative or managerial efficiencies, which might take longer to trickle down to consumers. You should not limit the focus on the types of efficiencies that you are willing to consider. You should, instead, broaden the efficiencies that you are willing to consider. Does the transaction as a whole make society better off? If the transaction leads to using fewer resources and fewer inputs to generate the same output, society as a whole is better off.

You may then decide that there are other things you want to do. You may decide that there are certain consumers who may be adversely impacted in the short term by the decision. You may want to compensate them in some shape, way or form. However, that is a different issue.

The point that I am trying to make is that, by focusing very narrowly on efficiencies that are passed through purely to consumers immediately, you are losing out on many other efficiencies that make your economy more competitive internationally and domestically. Those efficiencies ultimately trickle down.

As a practical matter, there are not many cases at the end of the day. I believe there have only been one or two in Canada and there have been a limited number in the United States out of the thousands or tens of thousands of mergers that have been considered where pure efficiencies defence has become a real issue.

Le sénateur Tkachuk: Je m'excuse d'être arrivé un peu en retard. J'avais une autre réunion, de sorte que je n'ai pas pu entendre la totalité de votre exposé.

Vous avez soulevé de nouveau le sujet des gains en efficience. J'ai du mal à suivre car à mon avis, c'est un argument exagéré, mais vous pouvez peut-être m'aider à comprendre. Je vais m'exprimer dans mes propres termes, c'est-à-dire en profane. En effet, je ne suis ni avocat ni économiste, bien que cela n'ait pas empêché les membres de l'une ou l'autre de ces professions de faire des commentaires sur l'autre. Les gains en efficience débouchent sur des hausses de prix. Dans notre cas, ce fut l'affaire *Supérieur Propane*. On a fait valoir que les gains en efficience étaient tellement considérables qu'ils allaient à l'encontre de l'intérêt des consommateurs. Cela a été jugé irrecevable parce que les acheteurs étrangers de propane, ou les entreprises nanties ont présenté une meilleure argumentation que celle voulant que les gens ne soient pas bien servis à cause des prix plus élevés.

Autrement dit, on a tenté de justifier une hausse de prix en faisant valoir que les acheteurs étrangers et les entreprises nanties achèteraient le produit, et que cela avait plus de poids que les problèmes causés aux Canadiens ordinaires.

Selon moi, les gains en efficience devraient se traduire par une baisse des prix. Y a-t-il quelque chose qui m'échappe? Pouvez-vous m'aider?

M. Fina: Sénateur, je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit qui vous échappe. En général, une transaction peut produire des gains en efficience considérables, qu'il s'agisse d'efficience productive que l'on peut refiler immédiatement au consommateur ou d'efficience novatrices ou de gestion, dont les effets peuvent prendre plus de temps à se faire sentir au niveau de la consommation. Il ne faudrait pas restreindre les types d'efficience que l'on peut prendre en compte. Il faudrait au contraire en élargir la gamme. La transaction est-elle bénéfique pour l'ensemble de la société? Si la transaction permet d'utiliser moins de ressources et moins d'intrants pour générer les mêmes extrants, c'est la société dans son ensemble qui y gagne.

Vous pouvez alors décider de faire autre chose. Vous pouvez envisager d'indemniser d'une façon ou d'une autre certains consommateurs qui seraient désavantagés à court terme par la décision. Mais c'est une autre question.

Ce que j'essaie de vous faire comprendre, c'est qu'en s'attachant strictement aux gains en efficience qui sont immédiatement répercutés sur les consommateurs, vous risquez de vous priver de nombreux autres gains qui rendent l'économie plus compétitive sur la scène nationale et internationale. Ces gains en efficience finissent par filtrer jusqu'au consommateur.

En pratique, il n'y a pas tellement de cas de ce genre. Je crois qu'il n'y en a eu qu'un ou deux au Canada et aux États-Unis. Et sur les milliers ou les dizaines de milliers de fusions qui ont fait l'objet d'un examen il n'y a eu qu'un petit nombre où la défense des gains en efficience proprement dite est devenue un véritable enjeu.

Should more emphasis be placed on efficiencies so that society is better off, recognizing that certain pockets may be made worse off in the short term under certain circumstances?

Senator Harb: Thank you very much for your presentation which is quite a contrast from what we heard yesterday when one of the witnesses indicated that the efficiency element in Canada is a laughing matter internationally. It was quite refreshing to hear what you had to say on this.

It strikes me that the whole debate centres on how you define "efficiencies," and it appears there can be differing interpretations of the term.

If this bill is passed and it becomes part of the Competition Act and a client of yours showed up at your doorstep and tells you that he has a company that is operating in Canada, can he make a claim? As you know, Canada, the United States and Mexico, have the NAFTA. Under chapter 11 of that agreement, companies who have an investment in member countries of NAFTA can claim injuries.

Do you think there could be a case for a company that is investing in Canada, to make a claim that they were injured as a result of a proposal for merger between that company and another company being denied, based on what we have in this bill?

If that is the case, do you think it would be appropriate for Canada, Mexico and the United States, to have some sort of a panel discussion to look at this whole notion of treatment related to mergers and acquisitions in relation to companies that may be operating in more than one jurisdiction?

Mr. Fina: Senator, with respect to your first question, I am not familiar with that subject. It is outside my area of expertise with respect to NAFTA. I can speculate and say that there would not be a cause of action, but that is purely speculation on my part.

With regard to your second question of whether or not it makes sense to have some kind of a panel discussion, when there is a merger or a transaction that implicates multiple jurisdictions there is typically formal and informal contact between the competition authorities and agencies in which they discuss theories, issues, remedies and whatnot. I would suggest that some of that is already going on right now. There is certainly a great deal of cooperation between the U.S. and Canadian competition authorities. There is increasing cooperation with the Mexican competition authorities.

Senator Harb: If you were to compare the Canadian law as we have it now with that of the United States or other jurisdictions internationally, how would we rank?

Mr. Fina: You are in the vanguard. You are leading the charge. You are doing what I believe — and I say this as a liberal democrat — is in the best interests of a jurisdiction, of a country, by considering efficiencies on a broader basis than we consider them in the United States.

Devrait-on mettre davantage l'accent sur les gains en efficience qui sont avantageux pour l'ensemble de la société tout en reconnaissant que certains groupes risquent de se retrouver plus mal lotis qu'avant à court terme dans certaines circonstances?

Le sénateur Harb: Je vous remercie beaucoup de votre exposé qui contredit ce qu'a affirmé un témoin hier, soit que la norme des efficencies au Canada est ridiculisée sur la scène internationale. Ce fut plutôt rafraîchissant d'entendre ce que vous aviez à dire à ce sujet.

Une chose me frappe. Tout le débat s'articule autour de la définition de «gains d'efficience», et il semble que cette expression donne lieu à des interprétations différentes.

Si la mesure à l'étude est adoptée et qu'elle devient partie intégrante de la Loi sur la concurrence et qu'un de vos clients se pointe dans votre bureau en vous disant qu'il possède une entreprise au Canada, peut-il faire valoir qu'il a subi un préjudice? Comme vous le savez, le Canada, les États-Unis et le Mexique sont cosignataires de l'ALENA. En vertu du chapitre 11 de cet accord, les entreprises qui ont des investissements dans les pays membres de l'ALENA peuvent alléguer qu'il y a eu préjudice.

Pensez-vous qu'une entreprise qui investit au Canada peut prétendre qu'elle a subi un préjudice du fait qu'une proposition de fusionnement entre sa compagnie et une autre a été rejetée en raison de la teneur du projet de loi?

Si c'est le cas, pensez-vous qu'il faudrait que le Canada, le Mexique et les États-Unis organisent un groupe d'experts pour se pencher sur cette notion du traitement réservé aux entreprises implantées dans plus d'un pays dans le contexte des fusions et des acquisitions?

M. Fina: Sénateur, pour répondre à votre première question, je ne connais pas bien le sujet. Tout ce qui touche l'ALENA n'est pas de mon ressort. Je pourrais me hasarder à dire que cela ne serait pas un motif de poursuite, mais ce ne serait que conjectures de ma part.

Pour ce qui est de votre deuxième question, à savoir si ce serait une bonne idée d'organiser un groupe d'experts lorsqu'une fusion ou une transaction met en cause plusieurs pays, il y a habituellement des contacts formels et informels entre les organismes et les agences responsables de la concurrence au cours desquels on discute de théories, d'enjeux, de recours, et ainsi de suite. D'une certaine façon, cela se fait déjà à l'heure actuelle. Chose certaine, les organismes américains et canadiens chargés de veiller à la concurrence collaborent déjà énormément. Il y a aussi une collaboration accrue avec les autorités mexicaines dans ce domaine.

Le sénateur Harb: Si l'on comparait la législation canadienne telle qu'elle est actuellement et celle qui est en vigueur aux États-Unis et dans d'autres pays, où nous situons-nous?

M. Fina: Vous êtes à l'avant-garde. Vous êtes des chefs de file. À mon avis — et cela vient d'un démocrate libéral —, le fait que vous considériez les gains en efficience dans une perspective plus large que nous ne le faisons aux États-Unis est dans le meilleur intérêt de votre pays.

In the United States — and I do not want to say this in a denigrating sense — there is a great deal of lip service paid to the importance of efficiencies. Efficiencies are critical, important and we consider them. The U.S. competition authorities push the European Union very hard to move their standard from one of being neutral on efficiencies to considering efficiencies to be pro-competitive.

The movement and the evolution are clearly in that direction. I would say that you are leading the charge. I would submit that that is a good place to be. Canada does many things better than the United States. This is one of them.

The Chairman: We are constantly preoccupied in Canada generally, and this committee especially, in matters that deal with financial institutions and economic issues that have cross-border and international implications. Living next to the United States, Canada can take advantage of many wonderful things but it also must deal with the problems that come with that. We are a much smaller economy. Therefore, the challenges of our industrial strategy in terms of international competitiveness, particularly with your country, are a preoccupation for us in all of our policy issues.

Imagine that you are a Canadian lawyer practising your specialty in Canada and that you are advising us on policy issues. Would you say that your perspective as a Canadian with a smaller economy against a larger economy would be the same as you are recommending to us, or would it be different? Is this issue of efficiency more important for us as a smaller economy than it is for the U.S., or is it less important, or is there any difference?

Mr. Fina: Mr. Chairman, that is an excellent question. Putting myself in the shoes of being a Canadian competition lawyer, my view would be that in the United States, because the economy is so big that we can afford it sometimes not to accord efficiencies as much weight as they should be accorded. In the *Heinz* case, which is a case most people feel was wrongly decided, the market share of the dominant player went up. That is a mistake. That is something that the U.S. economy can absorb.

In a smaller economy and in an economy that has typically accepted higher levels of concentration in businesses, because you need to be competitive internationally, I argue that you have less room to err. I would argue that efficiencies should be treated — my position would be even stronger — as very important in Canada because it is not purely a question of providing the lowest price to Wal-Mart. It is a question of Canada being as competitive as it can be internationally with other economies.

The Chairman: We tend to talk about product-producing companies. We talked about *Superior Propane* and about *Heinz* because those are cases that have been decided. Have you had direct experience in dealing with these issues in terms of the banking or

Aux États-Unis — et je ne dis pas cela de manière péjorative —, on souligne souvent du bout des lèvres l'importance des gains en efficacité. Les gains en efficacité sont cruciaux, importants, et nous en tenons compte. Les autorités américaines en matière de concurrence pressent vivement l'Union européenne de cesser de considérer les gains en efficacité comme étant neutres et d'y voir plutôt un avantage pour la concurrence.

C'est nettement dans cette direction que l'on se dirige. Je dirais que vous êtes à la tête du mouvement. Et c'est bien d'y être. Il y a quantité de choses que le Canada fait mieux que les États-Unis, et c'est l'une d'elles.

Le président: Au Canada en général, et dans notre comité en particulier, on attache beaucoup d'importance aux dossiers mettant en cause des institutions financières et des questions économiques qui ont des répercussions à outre-frontière, des répercussions internationales. En tant que voisin des États-Unis, le Canada peut tirer parti de nombreux avantages intéressants mais il lui faut aussi composer avec les problèmes associés à cette proximité. Notre économie est beaucoup plus petite que la vôtre. Par conséquent, s'agissant de notre stratégie industrielle, les défis qui se posent sur le plan de la concurrence internationale, et particulièrement de la concurrence avec votre pays, sont un sujet de préoccupation dans toutes nos politiques.

Imaginez que vous êtes un avocat canadien pratiquant dans votre domaine de spécialité au Canada et que vous deviez nous conseiller sur nos orientations stratégiques. En tant que Canadien participant à une petite économie jouxtant une grande économie, diriez-vous que votre perspective serait la même? Vos recommandations seraient-elles les mêmes ou différentes? Cette question des gains d'efficacité est-elle plus importante pour notre modeste économie que pour les États-Unis, ou moins importante, ou y a-t-il une différence?

M. Fina: Monsieur le président, c'est une excellente question. Si je mets à la place d'un avocat canadien spécialiste de la concurrence, je serais d'avis qu'aux États-Unis, compte tenu de l'envergure de l'économie, on peut se permettre parfois de ne pas accorder aux gains en efficacité autant de poids qu'on devrait leur accorder. Dans l'affaire *Heinz*, qui s'est soldée de l'avis de la plupart des observateurs par une mauvaise décision, la part du marché du joueur dominant a augmenté. C'est une erreur, mais c'est une chose que l'économie américaine peut absorber.

Dans une économie plus petite, une économie qui a jugé bon d'accepter des niveaux de concentration commerciale plus élevés pour être concurrentielle sur la scène internationale, je pense que vous avez une marge d'erreur moindre. J'estime qu'au Canada, on devrait accorder beaucoup d'importance aux gains en efficacité. En fait, j'irais même encore plus loin parce que l'enjeu ne se limite pas à offrir le plus bas à Wal-Mart. Il s'agit de faire en sorte que le Canada soit en mesure de livrer la meilleure concurrence possible aux autres économies à l'échelle internationale.

Le président: Nous parlons généralement d'entreprises de fabrication. Nous avons évoqué les affaires *Supérieur Propane* et *Heinz* qui ont déjà été tranchées. Avez-vous personnellement traité de ces questions dans le secteur bancaire ou financier? Dans

financial industry? If so, is it your observation that the principles running through these issues are fundamentally the same? I know that is a leading question, but do you have any initial observations?

Mr. Fina: Mr. Chairman, I do not have much experience in finance or banking. I know that some consideration of revised guidelines is now being considered by the Bureau of Competition. I would argue that this is a universal principle that cuts across industries and that it is not purely specific to cases such as *Heinz* or *Superior Propane*.

Senator Massicotte: I agree with your comment. In many respects, Canada is much better than the United States.

From a technical point of view, you agree that the efficiency argument has merit. As the act is currently structured, it is a defence argument. The bureau must determine non-competitive behaviour and then the party may say, irrespective of that, the efficiency argument is greater than the pricing argument. If you are to rewrite that completely and say, I accept the argument of efficiency, is that the proper way to do so? Should the efficiency argument be considered as part of the total consideration to arrive at a decision as opposed to being a defence argument?

Mr. Fina: I would argue that, by making it a factor and not an affirmative defence, as the current statute in Canada does, you are, in effect, demoting the role of efficiencies and making the consideration of efficiencies less important. My advice, as a U.S. practitioner, to my U.S. counterparts would be that we should have a statutory defence similar to what Canada has, so that we do not lose socially beneficial mergers.

Senator Massicotte: To be clear, is this your opinion we are hearing or that of your law firm?

Mr. Fina: This is my personal opinion. I would venture to say that, from my contacts with colleagues, partners and other competition lawyers in the United States, I believe that most feel that efficiencies, not specifically the Canadian statute and proposed changes, are seriously short-changed in the United States and that needs to change.

Senator Oliver: This is a small bill that has come a long way quickly. I am interested to know how an international lawyer from Washington, D.C., accustomed to big cases, would have heard about this bill. Having heard about it, what would make you come all this way to speak to the bill and the effect it will have on the efficiency test? Why did you come?

Mr. Fina: I will answer those questions one at a time. I came here because I learned of the bill through some work that I was doing with some Canadian and U.S. colleagues. We were looking at the proposed merger guidelines coming out of Canada. Periodically, every 10 to 15 years, antitrust competition authorities throughout the world update and revise their merger

l'affirmative, avez-vous pu observer que les principes en cause étaient fondamentalement les mêmes? Je sais que c'est une question tendancieuse, mais avez-vous des observations préliminaires?

M. Fina: Monsieur le président, je n'ai guère d'expérience dans le secteur financier ou bancaire. Je sais que le Bureau of Competition envisage de réviser ses lignes directrices. À mon sens, il s'agit d'un principe universel qui transcende tous les secteurs et qui n'est pas proprement spécifique à des cas comme *Heinz* ou *Supérieur Propane*.

Le sénateur Massicotte: Je suis d'accord avec vous. À bien des égards, le Canada est bien mieux que les États-Unis.

D'un point de vue technique, vous convenez que la défense des gains en efficacité est valable. D'après la structure actuelle de loi, c'est un moyen de défense. Le Bureau doit déterminer si elle est en présence d'un comportement anticoncurrentiel après quoi, la partie en cause peut faire valoir qu'en dépit de cela, l'argument des gains d'efficacité a plus de poids que l'argument du prix. Si vous deviez reformuler cela de fond en comble et dire que vous acceptiez l'argument des gains d'efficacité, est-ce là la meilleure façon de procéder? L'argument des gains d'efficacité devrait-il être considéré comme faisant partie de l'examen global menant à une décision, par opposition à un argument strictement de défense.

M. Fina: Selon moi, en en faisant un facteur et non un argument de défense comme le fait la loi actuelle au Canada, on se trouve en fait à amoindrir le rôle des gains d'efficacité, à leur enlever de l'importance. En tant qu'avocat américain, je conseillerais à mes collègues des États-Unis d'adopter une défense statutaire analogue à celle qui a cours au Canada afin de ne pas se priver de fusionsnements avantageux pour la société.

Le sénateur Massicotte: J'aimerais avoir une précision. Est-ce là votre opinion personnelle ou celle de votre cabinet d'avocats?

M. Fina: C'est mon opinion personnelle. J'ajouterais qu'à la lumière des contacts que j'ai avec des collègues, des partenaires et d'autres avocats spécialistes de la concurrence aux États-Unis, la plupart estiment que les gains en efficacité — et je ne parle pas spécifiquement de la loi canadienne et des changements proposés — sont sérieusement sous-estimés aux États-Unis, et qu'il faut que cela change.

Le sénateur Oliver: Le projet de loi C-249 est un petit projet de loi qui a fait beaucoup de chemin rapidement. Je voudrais savoir comment un avocat international de Washington D.C., habitué des grandes causes, a pu en entendre parler. Et après en avoir entendu parler, qu'est-ce qui vous a poussé à venir jusqu'ici pour en discuter et nous expliquer l'incidence qu'il aura sur le critère des gains en efficacité? Pourquoi êtes-vous venu?

M. Fina: Je répondrai à ces questions une à la fois. Je suis venu ici parce que j'ai entendu parler du projet de loi dans le contexte de travaux que je faisais de concert avec des collègues canadiens et américains. Nous faisons l'examen des lignes directrices proposées émanant du Canada au sujet des fusionsnements. Périodiquement, tous les 10 à 15 ans, les autorités antitrust du

guidelines to reflect current thinking. It was through that that I learned about the proposed legislation from a Canadian colleague.

With respect to why I came here, this issue is of some debate in the United States. I will not say that it is a painful subject, but it has the American bar exorcised. Time and time again, the U.S. agencies will say that efficiencies are important; that they factor them in; and that they want us to bring them our efficiency cases. Time and time again, as a U.S. practitioner, I will go before the Department of Justice or the Federal Trade Commission, the two agencies that enforce antitrust laws in the U.S. The efficiencies are, at best, a thumb on the scale, but only in extremely close cases. It is a matter of the discretion of agencies. In the judicial arena, which I think is lagging behind the agencies, courts routinely say that they have considered the efficiency defence and that they are not merger-specific because they are not extraordinary enough to overcome the structural presumptions — a 4 to 3 merger or a 3 to 2 merger. This is a highly significant topic in the United States, although we do not have any legislation pending. In the U.S., the statutes tend to be broader and the changes tend to occur at the agency level.

My interest was greatly piqued when I learned of the bill in Canada and I thought immediately that Canadians are doing the right thing; they are moving in the right direction. It would be a shame, from my standpoint as a U.S. competition attorney, to see a jurisdiction that is leading the charge and that is doing the right thing move in the opposite direction.

Senator Oliver: I have not read the *Heinz* case but I was interested in the way that you presented it to us today. You said that the court made a wrong decision and that it was wrong because the dominant carrier increased its market share. Why do you continue to say that it was the wrong decision of the courts? What if the *Heinz* senior management were not able to carry out what they had planned to do in the merger in increasing their market share? How can you blame that on the court if it were, in fact, a failure of the board or senior management in the merged company? Do you understand my question?

Mr. Fina: I do and it is a good question. It is one of speculation. What the parties in the *Heinz* case were trying to do was to take two weakened competitors. One had a great deal of capacity and a very modern plant but no brand recognition to speak of, and the other had great brand recognition but old plants where employees were working manually. The idea was to merge those two companies.

Senator Oliver: To enhance their market share.

Mr. Fina: Yes, to enhance their market share and to challenge the dominant company, Gerber.

secteur de la concurrence partout dans le monde révisent et actualisent leurs lignes directrices relatives aux fusions pour refléter la philosophie du jour. C'est ainsi que j'ai entendu parler du projet de loi par un collègue canadien.

Quant à savoir pourquoi je suis venu ici, je peux vous dire que cette question fait l'objet d'un débat États-Unis. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'il s'agit d'un sujet pénible, mais le barreau américain est exorcisé. À maintes reprises, les organismes américains ont affirmé que les gains en efficacité sont importants, qu'ils les prennent en compte et qu'ils souhaitent que nous leur soumettions des cas de gains d'efficacité. Et à maintes reprises, en tant qu'avocat pratiquant aux États-Unis, je me présente devant le ministère de la Justice ou la Federal Trade Commission, deux agences chargées de l'application des lois antitrust aux États-Unis. Les gains d'efficacité pèsent, au mieux, un poids plume dans la balance, mais uniquement dans les cas extrêmement serrés. Cela relève de la discrétion des agences. Dans l'arène judiciaire, qui à mon avis est à la remorque des agences, les tribunaux affirment qu'ils ont tenu compte de la défense des gains en efficacité mais qu'ils ne sont pas spécifiques au fusionnement parce qu'ils ne sont pas assez considérables pour passer outre les présomptions structurelles — un fusionnement de 4 pour 3 ou de 3 pour 2. C'est un sujet qui prend beaucoup de place chez nous, même si aucune mesure législative n'est à l'étude. Aux États-Unis, les lois sont généralement plus vastes et les changements surviennent au niveau des agences.

Mon intérêt a été grandement piqué lorsque j'ai appris l'existence de ce projet de loi au Canada et j'ai immédiatement pensé que les Canadiens faisaient ce qu'il fallait, qu'ils s'orientaient dans la bonne direction. Dans mon optique d'avocat américain spécialiste de la concurrence, il serait regrettable qu'un pays qui est un chef de file et qui fait ce qu'il faut fasse volte-face.

Le sénateur Oliver: Je n'ai pas lu la cause *Heinz* mais j'ai trouvé intéressante la façon dont vous nous l'avez présentée aujourd'hui. Vous avez dit que le tribunal avait rendu une décision erronée parce que l'entreprise dominante avait accru sa part du marché. Pourquoi persistez-vous à dire que le tribunal a fait erreur? Si la haute direction de *Heinz* n'avait pas été en mesure de mener à bien son plan dans la foulée du fusionnement et d'augmenter sa part du marché, qu'auriez-vous dit? Comment auriez-vous pu blâmer le tribunal si, en fait, le conseil d'administration ou la haute direction de l'entreprise fusionnée avait essuyé un échec? Comprenez-vous ma question?

M. Fina: Oui, et c'est une bonne question. Elle suscite des conjectures. Dans l'affaire *Heinz*, les parties voulaient fusionner deux concurrents faibles. Le premier avait une grande capacité et une usine très moderne et aucune reconnaissance de marque alors que l'autre avait une grande reconnaissance de marque, mais des usines désuètes où les employés travaillaient manuellement. L'objectif était de fusionner ces deux entreprises.

Le sénateur Oliver: Pour accroître leur part du marché.

M. Fina: Oui, pour accroître leur part du marché et faire la lutte à l'entreprise dominante dans le secteur, Gerber.

There was a great efficiency story in this. It is particularly ironic that the government successfully blocked the transaction because they were afraid it would lead to less competition. In fact, by blocking the transaction, less competition has occurred. Heinz sold its business to a third party. Gerber, the dominant firm, has increased its share so that it has more pricing power and, ultimately, customers are worse off.

Senator Oliver: I understand now.

Senator Hervieux-Payette: If you need to change a law in the U.S., could we appear before you?

Mr. Fina: There are a number of laws that I would like to change in the U.S. I would be happy to share our president and our health care policy with you, too.

The Chairman: I take it there were no political overtones in the *Heinz* case that foresaw any of today's political scene.

Mr. Fina: No, there were not.

The Chairman: That was not a serious question.

Mr. Fina: It raises a serious issue, though, senator. Historically, the Democratic Party and the Republican Party disagreed on the antitrust enforcement. Today, in the last 20 or 25 years, there is consensus between the Democratic and Republican parties in antitrust enforcement. You do not see antitrust enforcement change materially from one administration or one party to the next.

The Chairman: If there are no further questions, I will adjourn this portion of the hearing with this witness. Thank you very much for coming. It has been a valuable, clear and interesting intervention.

Mr. Fina: I thank you and the committee very much for allowing me to appear.

The Chairman: We will continue our consideration of Bill C-249, to amend the Competition Act. Our next witnesses are Ms. Majewski and Mr. Clifford, who both represent the Canadian Chamber of Commerce. Welcome and thank you for coming.

I do not know how you wish to organize your presentation. Are you dividing it up? However you wish to do it is up to you. My main point is that we will have both of you present and then we will go to questions. It is just past 11:55 a.m. and I would like to work to our schedule of about 12:30 p.m., if we can.

Ms. Kasia Majewski, Policy Analyst, Canadian Chamber of Commerce: Honourable senators, thank you for inviting us today to speak to you on the subject of Bill C-249, to amend the Competition Act.

Cette affaire donnait lieu à des gains d'efficacité considérables. Il est particulièrement ironique que le gouvernement ait réussi à bloquer la transaction parce qu'il craignait que la concurrence s'en trouve affaiblie. En fait, en empêchant la transaction, on a réduit la concurrence. Heinz a vendu son entreprise à une tierce partie. Pour sa part, la compagnie dominante, Gerber, a augmenté sa part du marché et acquis une plus grande influence sur les prix. Au bout du compte, ce sont les consommateurs qui ont été pénalisés.

Le sénateur Oliver: Je comprends maintenant.

Le sénateur Hervieux-Payette: S'il s'avérait nécessaire de modifier une loi américaine, pourrions-nous comparaître devant vos instances?

M. Fina: Il y a un certain nombre de lois que j'aimerais changer aux États-Unis. Je partagerais volontiers notre président et notre politique en matière de soins de santé avec vous également.

Le président: Je suppose que dans l'affaire *Heinz*, il n'y avait pas d'implications politiques qui auraient donné un avant-goût de la scène politique actuelle.

M. Fina: Non, il n'y en avait pas.

Le président: Ce n'était pas une question sérieuse.

M. Fina: Elle soulève tout de même un aspect sérieux, sénateur. Dans le passé, le Parti démocrate et le Parti républicain divergeaient d'opinion au sujet de l'application de la politique antitrust. Maintenant, depuis 20 ou 25 ans, les deux partis voient la chose du même oeil. On ne constate pas de changements concrets au niveau de l'exécution de la loi quand on passe d'une administration ou d'un parti à l'autre.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je vais mettre un terme à la partie de la séance consacrée à ce témoin. Je vous remercie beaucoup d'être venu. Vous nous avez livré un témoignage précieux, clair et intéressant.

M. Fina: Je vous remercie, ainsi que le comité, de m'avoir permis de comparaître.

Le président: Nous allons poursuivre notre étude du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence. Nos prochains témoins sont Mme Majewski et M. Clifford, qui représentent tous deux la Chambre de commerce du Canada. Je vous souhaite la bienvenue et je vous remercie d'être venus.

Je ne sais pas comment vous voulez organiser votre présentation. Allez-vous la diviser en deux? Vous êtes libres de faire comme bon vous semble. Je vous précise simplement que nous vous entendrons tous les deux et qu'ensuite, nous passerons aux questions. Il est un peu plus de 11 h 55, et j'aimerais que nous respections notre horaire pour terminer aux environs de 12 h 30, si possible.

Mme Kasia Majewski, analyste des politiques, Chambre de commerce du Canada: Honorables sénateurs, je vous remercie de nous avoir invités aujourd'hui à prendre la parole devant vous au sujet du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

By way of introduction, the Canadian Chamber of Commerce represents roughly 170,000 businesses, both large and small and from all sectors across Canada. We also have a network of local chambers of commerce and boards of trade, roughly 350 of those, which are located in every province, territory and federal electoral constituency.

First, we would like to commend you on your previous decision, communicated in your letter of November 14 to the Minister of Industry, that this bill should be considered as part of the public consultation being undertaken in regard to other proposed reforms to the Competition Act.

The Canadian Chamber of Commerce believes that the Competition Act is a key piece of framework legislation that governs the full scope of business opportunities in Canada. Hence, it is crucial that reforms to this legislation are brought forward in the context of a thorough and open consultative process. That is the way we believe good public policy should be made.

I will now turn the microphone over to Mr. Clifford, who will make more detailed remarks on this bill on behalf of the chamber.

Mr. John Clifford, Counsel, McMillan Binch, Canadian Chamber of Commerce: Honourable senators, you have the Canadian chamber's submission on this bill, which was provided to you in October 2003. The chamber continues to believe that the efficiency defence is a vitally important part of Canada's merger review process, and that any changes should be made judicially, within the current process of reform of the Competition Act.

As you know, Bill C-249 proposes to amend section 96 of the Competition Act, which provides a so-called efficiency defence. Section 96 states that an anti-competitive merger, that is a merger that is determined to prevent or lessen competition substantially, should not be prohibited if the merger will result in gains in efficiency to the Canadian economy that are greater than, and offset the anticompetitive effects of the merger.

The intent of the Bill C-249 is to remove the efficiency defence from the act. Efficiencies, instead, would be considered as one of a number of factors in a merger analysis, without any particular weight or importance given to efficiencies vis-à-vis other factors in the Competition Act, section 93 in particular.

The amendment further instructs the Competition Tribunal and, thus the Competition Bureau, to consider only those efficiencies that are shown to benefit consumers, provided those efficiencies could not be attained in the absence of the merger.

Importantly, by using the word "may" instead of the word "shall" Bill C-249 suggests to the tribunal, and hence to the bureau, that it might consider efficiencies, but consideration of efficiencies is not mandated.

J'aimerais dire pour commencer que la Chambre de commerce du Canada compte environ 170 000 membres, qui sont des entreprises de toutes tailles qui oeuvrent dans tous les secteurs au Canada. Nous avons également un réseau d'à peu près 350 chambres de commerce qui exercent leurs activités dans la totalité des provinces, territoires et circonscriptions fédérales.

Nous aimerions d'abord vous féliciter d'avoir indiqué, dans la lettre que vous adressiez à la ministre de l'Industrie le 14 novembre, que ce projet de loi doit faire partie des consultations publiques qui sont entreprises sur les propositions de réforme de la Loi sur la concurrence.

La Chambre de commerce du Canada croit que la Loi sur la concurrence est une mesure importante du cadre législatif qui régit l'ensemble des perspectives commerciales au Canada. C'est pourquoi il est crucial que les réformes à ce sujet soient apportées à la suite d'un processus consultatif complet et transparent. C'est ainsi que les politiques d'intérêt public devraient être instaurées d'après nous.

Je vais maintenant céder la parole à M. Clifford, qui va vous parler plus en détail du projet de loi au nom de la Chambre de commerce.

M. John Clifford, avocat-conseil, McMillan Binch, Chambre de commerce du Canada: Honorables sénateurs, vous avez reçu en octobre 2003 le mémoire que la Chambre de commerce a produit sur ce projet de loi. La Chambre continue de croire que la défense fondée sur les gains en efficience est d'une importance vitale pour le processus d'examen des fusions au Canada, et que tout changement devrait être fait de façon judicieuse, dans le cadre du processus actuel de réforme de la Loi sur la concurrence.

Comme vous le savez, le projet de loi C-249 propose de modifier l'article 96 de la Loi sur la concurrence qui établit ce qu'il est convenu d'appeler une défense fondée sur les gains en efficience. L'article 96 prévoit qu'un fusionnement anticoncurrentiel, c'est-à-dire qui empêche ou diminue sensiblement la concurrence, ne devrait pas être interdit s'il a pour effet d'entraîner, pour l'économie canadienne, des gains en efficience qui surpassent ou neutralisent les effets anticoncurrentiels du fusionnement.

Le projet de loi C-249 vise à supprimer de la loi la défense fondée sur les gains en efficience. Ainsi, les gains en efficience seraient un des nombreux facteurs à prendre en considération dans l'analyse d'un fusionnement, et n'auraient pas plus de poids ou d'importance que les autres facteurs prévus dans la Loi sur la concurrence, en particulier à l'article 93.

Le projet de loi ordonne au Tribunal de la concurrence, et donc au Bureau de la concurrence, de tenir compte seulement des gains en efficience qui apporteront des avantages aux consommateurs, dans la mesure où ces gains ne seraient vraisemblablement pas réalisés en l'absence de ce fusionnement.

Qui plus est, l'emploi du mot «peut» au lieu de «doit» dans le projet de loi indique que le tribunal, et par le fait même le bureau, peut tenir compte des gains en efficience, mais n'est pas obligé de le faire.

As we have stated in our submission, the Canadian Chamber of Commerce is not convinced of the merits of this bill. The chamber believes that the efficiencies defence in a merger review is a vitally important aspect of the act and that, overall, the amendments proposed to section 96 by Bill C-249 would result in the Canadian economy losing the important efficiency and productivity benefits that section 96 was designed to capture. Canada would, on average, be a poorer, less productive and less efficient economy.

Moreover, the Canadian Chamber of Commerce is concerned by the lack of open, public debate on Bill C-249. The Competition Act is an important piece of framework legislation that governs daily business activities on a variety of levels. It is not consumer protection legislation. It has an element of consumer protection or welfare, but that is not the primary goal of this legislation.

Recognizing that Canada is a very open economy with a smaller consumer base, section 96 was designed to capture benefits for the Canadian economy as a whole, which, absent such a defence, would be lost to Canada when certain mergers are prohibited by Canada's competition law regulators. In short, it is designed to help Canada create a more productive economy.

The efficiencies resulting from such a merger may increase the global competitiveness of the relevant industry sector by reducing duplication and allowing firms to engage in more efficient production. They may increase product quality or allow a firm to survive and continue to serve consumers in a region in which it is difficult to profit. That is the goal of section 96 as it exists.

This goal fits within the tradition of the Competition Act. Unlike the United States antitrust laws that are directed primarily at protecting and benefiting consumers, our competition legislation seeks to ensure that marketplace frameworks are in place to promote competition and the efficient operation of markets. This, in turn, will lead to benefits for all segments of society.

By enacting Bill C-249, the Senate would be indicating not only that efficiencies do not hold the central role that we believe they should in Canadian competition policy, but also that Canadian competition law should play a role in wealth distribution. Despite what you may have heard from other witnesses, this is a role for which Canadian competition law is not suited.

There are other mechanisms, for example the taxation system, which are better suited to wealth and income distribution. The Competition Act is best suited to maximizing total Canadian wealth — promoting the efficiency, productivity, adaptability, innovative potential, strength and size of the Canadian economy. That is to say, the act looks at the size of the entire pie, and the means to keep it growing, not to allocating the pieces. It is not and cannot effectively be a wealth distribution mechanism.

Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, la Chambre de commerce du Canada n'est pas convaincue du bien-fondé de ce projet de loi. La chambre est d'avis que la défense fondée sur les gains en efficacité à propos de l'examen d'un fusionnement est un aspect de la loi d'une importance vitale et que, dans l'ensemble, les modifications que le projet de loi C-249 propose d'apporter à l'article 96 feraient perdre à l'économie canadienne les importants avantages sur le plan de l'efficacité et de la productivité que l'article 96 permettait de réaliser. L'économie du pays deviendrait ainsi plus pauvre, moins productive et moins efficace.

La Chambre de commerce du Canada s'inquiète aussi du fait qu'il n'y ait pas de débat public et transparent sur le projet de loi C-249. La Loi sur la concurrence fait partie du cadre législatif qui régit les activités commerciales quotidiennes à divers niveaux. Ce n'est pas une loi sur la protection du consommateur. Il y est question de la protection ou du bien-être des consommateurs, mais ce n'est pas son objectif primordial.

Étant donné que le Canada est une économie très ouverte et de taille restreinte, l'article 96 a été conçu pour offrir à l'économie canadienne dans son ensemble des avantages qui, sans cette défense, vont lui échapper quand certains fusionnements seront interdits par ceux qui font respecter la Loi sur la concurrence au Canada. En somme, cette disposition vise à promouvoir la productivité de l'économie canadienne.

Les gains en efficacité résultant d'un fusionnement peuvent accroître la compétitivité d'un secteur de l'industrie sur la scène internationale, en réduisant les chevauchements d'activités et en permettant aux entreprises d'être plus productives. Ils peuvent permettre d'améliorer la qualité des produits ou aider une entreprise à survivre et à servir sa clientèle dans une région où il est difficile de faire des profits. C'est l'objectif de l'article 96 tel qu'il existe actuellement.

Cet objectif s'inscrit dans la tradition de la Loi sur la concurrence. Contrairement aux lois antitrust américaines qui cherchent avant tout à protéger et à avantager les consommateurs, notre Loi sur la concurrence veille à établir des cadres du marché pour promouvoir la concurrence et le bon fonctionnement des marchés. C'est ce qui aura ensuite pour effet de favoriser tous les segments de la société.

En adoptant le projet de loi C-249, le Sénat indiquerait non seulement que les gains en efficacité ne sont pas au centre des politiques canadiennes en matière de concurrence, comme nous croyons qu'ils devraient l'être, mais aussi que la Loi canadienne sur la concurrence devrait contribuer à la répartition de la richesse. Malgré ce que d'autres témoins ont pu vous dire, la Loi canadienne sur la concurrence n'a pas à jouer ce rôle.

Il y a d'autres mécanismes, comme le régime fiscal, qui sont plus aptes à assurer la répartition de la richesse et du revenu. La Loi sur la concurrence sert surtout à encourager l'enrichissement du Canada, c'est-à-dire à promouvoir l'efficacité, la productivité, l'adaptabilité, le potentiel novateur, la vigueur et la taille de l'économie canadienne. Ainsi, la loi s'intéresse à la richesse dans son ensemble et aux moyens de continuer à la faire croître, et non à qui doivent aller les parts du gâteau. Elle n'est pas et ne peut pas être un mécanisme de répartition de la richesse.

Efficiencies have been the subject of ongoing debate, however, because efficiencies are important. We believe they are so important that the treatment of efficiencies in merger review and other aspects of the Competition Act deserve more thorough consideration. It is not sufficient to study the existence of efficiencies in other jurisdictions; we need to draw conclusions about what is best for the Canadian economy.

In addition, a round of proposed reforms to the Competition Act is underway. Parliamentarians initiated this reform through a hearing held by the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology. According to the Government of Canada in its response to the recommendations of that committee, the hearings were part of an ongoing effort to amend the act. If the government is indeed committed to a thorough review of the Competition Act in order to build a competitive business climate conducive to innovation, it is inappropriate to leave efficiencies out of its review.

You may ask, as others who have appeared before you: Does resolution of the *Superior Propane* case in favour of the merger necessitate changes to section 96? We believe the answer is a resounding no.

The efficiency defence in the Competition Act is not a relic of the original legislation. It is not an outdated, antiquated section. Rather, section 96 itself came about through a process of reform that started with the introduction of Bill C-256 in 1971 and represented the result of long deliberations between various stakeholder groups. The legislative history and debate is summarized well by the Competition Tribunal in its reconsideration decision in the *Superior Propane* case.

It is also important to note that the efficiency defence has been applied very judiciously. Since 1986, when the merger provisions of the Competition Act were adopted, including section 96, there has been no case in which the Commissioner of Competition is on record as having decided not to challenge a merger because there were greater offsetting efficiencies.

Superior Propane is the only efficiencies case in the first 18 years of the existence of the merger efficiency defence. The case was hard fought by both the commissioner and the parties, in part because the commissioner's own position in the case was inconsistent with his merger enforcement guidelines.

Superior Propane has brought clarity to the rules relevant to establishing an efficiency defence, and it has begun the important process of building a body of case law on this section of the Competition Act. The Canadian Chamber of Commerce is of the view that section 96, as interpreted by the Competition Tribunal and the Federal Court of Appeal, while not entirely free from doubt, is workable, and that no amendment to the section is needed at this time.

We believe that the reason there have been so few cases based on section 96 is that mergers that not only lead to a substantial lessening of competition but also generate efficiencies that offset and exceed the lessening of competition, are quite rare. The

Les gains en efficience font depuis longtemps l'objet d'un débat parce qu'ils sont importants. En fait, ils le sont tellement qu'il faudrait s'attarder davantage à eux dans l'examen des fusionnements ainsi qu'à d'autres aspects de la Loi sur la concurrence. Se pencher sur la situation des gains en efficience dans d'autres pays n'est pas suffisant, car il faut de déterminer ce qui convient le mieux à l'économie canadienne.

De plus, une série de réformes ont été proposées à la Loi sur la concurrence. Les parlementaires ont amorcé le processus de réforme en demandant au Comité permanent de la Chambre des communes de l'industrie, des sciences et de la technologie de tenir des audiences sur la question. D'après la réponse du gouvernement du Canada aux recommandations du comité, ces audiences faisaient partie des moyens déployés pour modifier la loi. Si le gouvernement a vraiment l'intention d'examiner en profondeur la Loi sur la concurrence pour créer un climat concurrentiel propice à l'innovation, il ne faut pas exclure les gains en efficience.

Vous vous demandez peut-être, comme d'autres qui ont comparu devant vous, si la décision rendue dans l'affaire *Supérieur Propane* en faveur du fusionnement nécessite de modifier l'article 96, et nous répondons catégoriquement non.

La défense fondée sur les gains en efficience dans la Loi sur la concurrence n'est pas un vestige de la loi adoptée au départ. L'article 96 n'est ni dépassé ni désuet; il a été adopté à la suite de réformes qui ont commencé avec le dépôt du projet de loi C-256 en 1971 et il est le résultat de longues discussions entre les divers intervenants. L'historique de la loi et le débat entourant la question sont bien résumés par le Tribunal de la concurrence dans sa décision de réexamen de l'affaire *Supérieur Propane*.

Il est aussi important de noter que la défense fondée sur les gains en efficience a été appliquée de façon très judicieuse. Depuis 1986, au moment de l'adoption des dispositions de la Loi sur la concurrence sur les fusionnements et de l'article 96, jamais le commissaire de la concurrence a décidé de ne pas contester un fusionnement parce que les gains en efficience surpassaient les effets anticoncurrentiels du fusionnement.

L'affaire *Supérieur Propane* est la seule dont la défense ait été fondée sur le principe de l'efficience en 18 ans d'existence de ce type de plaidoyer. La lutte a été acharnée entre le commissaire et les intéressés, en partie parce que la position même du commissaire était en contradiction avec ses propres directives à l'égard des fusionnements.

Cette cause a permis de préciser les règles sur le recours à une défense fondée sur les gains en efficience et elle marque le début de l'établissement d'une jurisprudence sur cet article de la Loi sur la concurrence. La Chambre de commerce du Canada est d'avis que l'article 96, tel que le Tribunal de la concurrence et la Cour d'appel fédérale l'ont interprété, même s'il n'est pas entièrement incontestable, est valable, et qu'il n'est pas nécessaire de le modifier pour l'instant.

Nous croyons qu'il n'y a pas eu beaucoup de procès fondés sur l'article 96 parce qu'il est très rare que des fusionnements entraînent une réduction sensible de la concurrence et génèrent néanmoins des gains en efficience qui neutralisent ou surpassent la

Superior Propane decision will not change this. However, even if the existence of the efficiency defence as now understood under the *Superior Propane* interpretation did lead to such a wave of mergers, which were efficient, it is the submission of the Canadian Chamber of Commerce that Canada would be better off, because such mergers are beneficial to the economy and these mergers should be allowed to proceed.

If it is thought that an amendment to the act is required, a view with which we disagree, there is no urgency to make the amendment. Any amendment to section 96, or indeed any section of the Competition Act, should be the subject of careful study and analysis.

In fact, the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology made this very recommendation in the report that began the current reform process. In the plan to modernize Canada's competition regime, the committee recommended that an independent task force of experts be established to study the role that efficiencies should play in all civilly reviewable sections of the Competition Act, not just within section 96.

The amendments proposed by Bill C-249 represent a fundamental change in the consideration of efficiencies in any merger analysis. In essence, the defence would be abolished and the consumer-related efficiencies left as one of a number of factors to be considered by the Competition Bureau and Competition Tribunal.

Without wading into a lengthy discussion of the relative merits of a total welfare standard versus a consumer welfare standard, the Canadian Chamber of Commerce believes that a standard that recognizes both the needs of producers and consumers is most appropriate. Such a fundamental policy change should only be made after careful consideration and discussion, which has not occurred.

In summary we believe that the Bill C-249 should not be enacted. Amending section 96 of the Competition Act, as proposed, suggests that maximizing the efficiency and strength of the Canadian economy is not a fundamental goal of the act. The chamber's view is that the amended Bill C-249 would reduce the value of efficiencies, as they will have minimal relevance in a merger analysis.

We recommend that the government pursue its commitment to study the role of efficiencies in mergers and engage in full consultations with all stakeholders on this important and complex issue.

Mr. Chairman, thank you again for this opportunity to speak. Ms. Majewski and I would welcome any questions at this time.

The Chairman: Thank you very much.

diminution de la concurrence. La décision rendue dans l'affaire *Supérieur Propane* ne va pas changer la situation. Cependant, même si la défense sur les gains en efficience telle qu'elle a été interprétée dans cette affaire provoquait une vague de fusionnements jugés efficaces, la Chambre de commerce du Canada soutient tout de même que le Canada s'en porterait mieux parce que ces fusionnements seraient avantageux pour l'économie et devraient être autorisés.

Même si on devait envisager une modification à la loi, ce avec quoi nous ne sommes pas d'accord, il n'est pas urgent de le faire. Toute modification de l'article 96, ou de toute autre disposition de la Loi sur la concurrence, devrait faire l'objet d'une analyse et d'un examen minutieux.

C'est d'ailleurs ce que le Comité permanent de la Chambre des communes de l'industrie, des sciences et de la technologie a recommandé dans son rapport au début du processus de réforme. Dans son plan d'actualisation du régime de concurrence canadien, le comité a recommandé qu'un groupe de travail indépendant d'experts soit constitué pour étudier le rôle que devraient jouer les gains en efficience dans tous les articles de la Loi sur la concurrence prévoyant un examen en droit civil, et pas seulement dans le cadre de l'article 96.

Les modifications proposées dans le projet de loi C-249 représentent un changement fondamental dans la façon d'examiner les gains en efficience dans l'analyse des fusionnements. Essentiellement, la défense serait abolie et les avantages pour les consommateurs seraient l'un des nombreux éléments que devraient considérer le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence.

Sans s'engager dans une longue discussion sur les avantages d'un critère sur le bien-être global par rapport aux avantages d'un critère sur le bien-être des consommateurs, la Chambre de commerce du Canada croit qu'un critère qui reconnaît à la fois les besoins des producteurs et des consommateurs convient mieux. Un changement de politique aussi fondamental ne devrait être effectué qu'après des études et des discussions approfondies, ce qui n'a pas été fait.

En deux mots, nous croyons que le projet de loi C-249 ne devrait pas être adopté. L'entrée en vigueur de cette modification telle qu'elle est proposée veut dire que maximiser l'efficience et la vigueur de l'économie canadienne n'est pas un objectif fondamental de la loi. Nous pensons que cette mesure réduirait la valeur des gains en efficience, étant donné que leur pertinence serait minime dans l'analyse d'un fusionnement.

Nous recommandons que le gouvernement étudie, comme il s'était engagé à le faire, le rôle des gains en efficience dans les fusionnements et qu'il entreprenne des consultations exhaustives auprès de tous les intervenants sur cet enjeu important et complexe.

Monsieur le président, merci encore de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue. Mme Majewski et moi-même répondrons volontiers à vos questions.

Le président: Merci beaucoup.

Senator Massicotte: Thank you very much for your presentation and taking the time to appear before us and explain your view.

I will ask you to help educate me to better understand the efficiency argument. Your presentation, at the top of page 4, states that the efficiency argument will promote efficiency, productivity, adaptability, innovative potential and strengthen the size of the Canadian economy. In other words, you take the word "efficiency" and you interpret it to mean that it is for the overall good of Canada. I do not understand this.

Quantification of the anticompetitive effect versus efficiency is based on site-specific efficiency. They say that the number is greater than the effect of the price increase if it exceeds 5 per cent. From an economic sense, explain to me, if you can, how the efficiency argument becomes so broad in order to say that something is good for the economy, adaptability and innovative potential?

Mr. Clifford: I am not an economist but I am a lawyer who has practised in this area for about 15 years and has thought about efficiencies in merger analysis.

When clients come to us and propose a merger, we have to think about the likely competitive effects of the merger. We take a look at what the result will be when you put these two companies together, and our views are influenced heavily by economic thinking on how you measure the likely results of a merger in order to determine whether or not the merger might lessen competition substantially.

There is a theoretical way to measure that lessening through a comparison of price effects. For example, one of the ways to approach it is: If this merger were to be consummated, would prices increase by a material amount such that the price increase will not be disciplined away by new competition over the next two years? That is generally the test. We also look at some softer things: qualitative factors, changes in service levels, and how the merger impacts the structure of industry generally.

Then you overlay that with an analysis of what efficiencies might result from this transaction. Business people and economists do not focus on whether the efficiencies are applicable only to a particular segment of the economy. They step back and say, "If you combine these two companies, there will be a number of efficiencies that might result either because you reduced fixed costs, you have production efficiencies, or you bring together two complementary research teams that will result in some innovative efficiencies." As well, there may be something as simple as — and I know you have talked about the *Superior Propane* case — going from two delivery trucks down to one, basic production efficiencies.

Then you try to measure the value of those efficiencies. To weigh the value of efficiencies against the anticipated substantial lessening of competition is a bit of an apples-and-oranges comparison. You have to rely heavily on economists and economic thinking to try to ascribe a value to the total efficiency gain. Some are easy to measure while others are less

Le sénateur Massicotte: Merci beaucoup de votre exposé et d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer pour expliquer votre point de vue.

Je vais vous demander de m'aider à mieux comprendre la défense fondée sur les gains en efficience. Dans votre déclaration, vous avez dit que cette défense va promouvoir l'efficience, la productivité, l'adaptabilité, le potentiel novateur ainsi que la vigueur et la taille de l'économie canadienne. Autrement dit, pour vous, l'efficience est dans l'intérêt du Canada, et je ne comprends pas cela.

On compare les effets anticoncurrentiels et les gains en efficience en fonction de chiffres précis. On dit que les effets sont plus importants si l'augmentation de prix dépasse 5 p. 100. Sur le plan économique, expliquez-moi, si vous le pouvez, comment le plaidoyer sur l'efficience permet de généraliser et de dire que c'est avantageux pour l'économie, l'adaptabilité et le potentiel novateur?

M. Clifford: Je ne suis pas économiste, mais j'exerce le droit dans ce domaine depuis une quinzaine d'années et j'ai réfléchi à la question des gains en efficience dans l'analyse des fusions.

Quand des clients viennent nous proposer une fusion, nous devons examiner les effets concurrentiels. Nous nous demandons ce qui va se passer quand les deux entreprises seront regroupées, et la façon de mesurer si la fusion entraînerait une diminution importante de la concurrence influence beaucoup notre point de vue.

Il y a une façon théorique d'évaluer cette diminution en comparant l'effet sur les prix. On peut, par exemple, se poser la question suivante: si le fusionnement était conclu, une augmentation de prix substantielle ne serait-elle pas réfrénée par une nouvelle forme de concurrence au cours des deux prochaines années? C'est généralement le critère d'évaluation. On examine aussi d'autres facteurs moins tangibles comme la qualité, les changements au niveau du service et l'impact du fusionnement sur la structure de l'industrie en général.

On ajoute à cela l'analyse des gains en efficience que la transaction pourrait entraîner. Les gens d'affaires et les économistes ne se demandent pas si les gains en efficience s'appliquent seulement à un secteur particulier de l'économie. Ils examinent de façon plus générale si le regroupement de deux entreprises ne permettra pas de réduire les coûts fixes et de réaliser des gains sur le plan de la production et de l'innovation avec la réunion des équipes de recherche, ce qui améliore l'efficience. Il peut y avoir des aspects aussi simples — comme dans l'affaire *Supérieur Propane* dont vous avez discuté — que passer de deux camions de livraison à un seul, c'est-à-dire des gains élémentaires sur le plan de la production.

Puis, on essaie de mesurer la valeur de ces gains en efficience. Évaluer ces gains par rapport à une éventuelle réduction sensible de la concurrence est un peu comme comparer des pommes et des oranges. Il faut s'en remettre aux économistes et aux sciences économiques pour déterminer la valeur de l'ensemble des gains en efficience. Certains sont faciles à mesurer et d'autres moins. On

easy to measure. At the same time, you ascribe a value to the lessening of competition. There may be price effects and other things, but you try to put numbers against them and then draw a comparison.

Senator Massicotte: Some people have suggested that that calculation is so complex and so theoretical that a company will not want to go through the process because it will take a long time, the company does not know what the result will be, and it is very difficult to predict the outcome. Do you share that opinion?

Mr. Clifford: I share the view that it can be complex. Some industries are more complex than others. In some cases, it is very straightforward. It depends on what particular transaction you are looking at and what industry you are engaged in.

Even determining whether a merger might substantially lessen competition without regard to whether there are efficiencies that might save that transaction can be a complex consideration. It can require value judgments that business people and their informed counsel and economists have to make, based on the facts as they understand them. At the end of the day, there are very well known and understood theories that we apply to facts and try to make informed decisions. Yes, it is complex, but it can be done.

Senator Massicotte: If you buy into the efficiency argument, it should remain a defence if you were to restructure the proposed amendment, or would you make it a factor to be considered in the whole argument of whether it is anticompetitive, but make it a factor in deciding whether it is good for Canada or not?

Mr. Clifford: I think making it a factor reduces the importance of efficiencies to such a fundamental degree that efficiencies will never be given sufficient weight, that transactions that result in greater efficiencies would be allowed to proceed. I think unless efficiencies are clearly a defence to a potentially anticompetitive merger, then efficiencies will be relevant at best on borderline cases, to save the borderline case, but I think there is a huge risk that efficiencies that do offer great benefits to the economy will not be approved.

Senator Tkachuk: This efficiencies argument as it relates to a reduction of one truck is intriguing to me. Efficiency is measured by what it costs to produce something. You take all the input costs and say, here is what it costs to produce that, or for this company to produce that. Then, it may, through some efficiency measures, reduce that cost, therefore, making more profit, which it then distributes to its shareholders, pays to the tax department or else it passes it on to consumers in lower prices.

All of the discussions that we have had here from all of the witnesses have measured various costs, which has nothing to do with efficiencies if at the end it costs just as much money to make that product. It is not any more efficient unless it costs less money to make that profit. It is not more money. Should that not be the real measure? It should not be complicated. The business has to show how it can produce the same product or provide the same service for less cost and then the question is: Shall it pass it on to the consumer? The only way it will pass it on to the consumer is if there is competition. If there is no competition, it will keep it in its

évaluation en même temps la réduction de la concurrence. Il peut y avoir des effets sur les prix et d'autres aspects à considérer, mais on essaie d'obtenir une mesure et de faire des comparaisons.

Le sénateur Massicotte: Des gens disent que le calcul est tellement complexe et théorique que les entreprises laissent tomber parce que c'est trop long, que le résultat est trop incertain et très difficile à déterminer. Êtes-vous de cet avis?

M. Clifford: Je suis d'accord pour dire qu'il peut être complexe. Dans certains secteurs d'activité, c'est plus complexe que dans d'autres. Et parfois, c'est très simple. Tout dépend de la transaction et du secteur d'activité dont il s'agit.

Même déterminer si un fusionnement pourrait entraîner une diminution importante de la concurrence sans tenir compte des gains en efficacité qui pourraient en résulter peut être complexe. Les gens d'affaires peuvent avoir des jugements de valeur à porter avec l'aide de leurs avocats et économistes, en fonction de ce qu'ils comprennent de la situation. Il y a des théories très bien connues qui sont appliquées afin de prendre des décisions éclairées. Oui, c'est complexe, mais on peut le faire.

Le sénateur Massicotte: Si on accepte l'argument sur les gains en efficacité, il faudrait maintenir la défense dans la modification proposée, ou deviendraient-ils un des éléments à prendre en considération pour déterminer si le fusionnement a des effets anticoncurrentiels ou s'il est avantageux pour le Canada.

M. Clifford: En faire un des éléments à considérer réduit l'importance des gains en efficacité à un point tel qu'ils n'auront jamais assez de poids, que ce sont les transactions qui entraînent de plus grands gains en efficacité qui seraient autorisées. Si on ne peut établir clairement un plaidoyer d'efficacité contre les effets anticoncurrentiels possibles d'un fusionnement, les gains en efficacité vont faire pencher la balance seulement dans les cas limites, mais il y a fort à parier que les gains en efficacité qui ne sont pas très avantageux pour l'économie ne seront pas approuvés.

Le sénateur Tkachuk: Cela m'intrigue qu'il soit question de la réduction à un seul camion dans le plaidoyer d'efficacité. On évalue les gains en efficacité en fonction de ce qu'il en coûte pour fabriquer un produit. On calcule tous les intrants pour déterminer le coût d'un produit ou son coût de fabrication pour l'entreprise. L'entreprise peut alors, par différentes mesures, réduire ce coût et, par conséquent, réaliser des profits additionnels qui sont ensuite remis à ses actionnaires, perçus par le fisc ou encore reflétés aux consommateurs grâce à des baisses de prix.

Tous les témoins avec lesquels nous avons discuté ont mesuré divers coûts qui n'ont rien à voir avec les gains en efficacité si, en bout de ligne, il en coûte aussi cher pour fabriquer le produit. Il n'y a pas de gains en efficacité à moins que le coût soit moindre et permette de réaliser des profits. Il n'y a pas plus d'argent. Cela ne devrait-il pas être la façon d'évaluer? Ce ne serait pas compliqué. L'entreprise doit démontrer comment elle peut fabriquer le même produit ou offrir le même service à moins cher, et si elle va refléter les économies aux consommateurs. Elle va le faire seulement s'il y a de la concurrence. S'il n'y a pas de concurrence, elle va garder

pocket because why would it pass it on to the consumer? What does that have to do with the total net gain to the economy? What is the difference?

Mr. Clifford: The difference is that, when you are looking at the total net gain to the economy, as I understand it, you do look at and factor in the cost savings, as you have articulated, through production efficiencies, without regard to whether or not those savings are passed through to consumers.

When looking today at a merger that might be completed two months from now, and thinking about what the result will be on efficiency and operations going forward one, two or three years from now, is crystal-ball gazing. It is difficult to predict what those efficiencies will be, although business people typically have a good idea and they have an incentive to ensure they maximize those efficiencies. It is difficult to be able to predict today, in fact I would suggest next to impossible to predict today, whether those efficiencies will be passed through to consumers and if so what portion of the efficiencies will be passed through. You could recognize that with hindsight and see how business has conducted itself, but it is very difficult to predict.

Senator Tkachuk: Would you not use economic theory to predict that?

Mr. Clifford: Economic theory will give you the theoretical outcome, and that is clearly how we do it.

Senator Tkachuk: If there is only one grocery store in Saskatoon, I guarantee you prices will be higher than if there are ten.

Mr. Clifford: What you do not know is whether the prices will be higher by 10 cents or 20 cents. You do not know what portion of those efficiencies will be passed on.

Senator Tkachuk: They will go as high as they can get without the consumer going to Regina to buy cheaper groceries. Economic theory will tell you that. How can you use an efficiency argument as in *Superior Propane*? What I do not understand about that argument is how they could sell it to someone and say it is good for the economy when, in reality, it creates a monopoly?

Mr. Clifford: If those efficiencies are achieved, there is benefit to society at the producer level to have those efficiencies recognized, even though those efficiencies are not passed through to consumers. With respect, I believe your question presumes that an efficiency is only valuable if it reaches the consumer. An economist will tell you that is not in fact the case. You should look at total producer efficiencies, consumer efficiencies and the total welfare approach — look at the entire pie without thinking about how the pie is divided.

Ms. Majewski: There is another issue we need to consider. There has only been one case and it is hard to keep that case out of mind when we talk about amendments to the efficiency defence. Not every merger that would come before the tribunal or the commissioner, speaking about efficiencies, would necessarily

l'argent pour elle; pourquoi en ferait-elle profiter le consommateur? Quel est le rapport avec le gain total net pour l'économie? Quelle est la différence?

M. Clifford: La différence est la suivante; quand on évalue le gain total net pour l'économie, on tient compte des économies, qui, comme vous l'avez expliqué, sont réalisées grâce à des gains en efficacité sur le plan de la production, indépendamment du fait que ces économies sont reflétées ou non au consommateur.

Il faut avoir des dons de voyance pour évaluer les résultats d'un fusionnement qui pourrait survenir dans deux mois sur les gains en efficacité et les activités pour l'année ou les deux ou trois ans à venir. Ces gains sont difficiles à prédire, même si les gens d'affaires ont en général une bonne idée de la situation et ont tout intérêt à maximiser ces gains. Il est difficile, voire presque impossible de prédire aujourd'hui si les gains en efficacité vont être reflétés aux consommateurs et dans quelle proportion. On peut reconnaître après coup comment l'entreprise s'est comportée, mais c'est très difficile à prédire.

Le sénateur Tkachuk: Ne vous serviriez-vous pas de théories économiques pour le prédire?

M. Clifford: Des théoriques économiques vont donner des résultats théoriques, et c'est évident que nous nous en servons.

Le sénateur Tkachuk: S'il n'y a qu'une épicerie à Saskatoon, je vous garantis que les prix seront plus élevés que s'il y en a dix.

M. Clifford: Mais vous ne savez pas si les prix vont être de 10 ou 20 cents supérieurs. Vous ne savez pas quelle proportion de ces gains en efficacité vont être reflétés aux consommateurs.

Le sénateur Tkachuk: On va demander au consommateur le maximum qu'il est prêt à payer avant d'aller s'approvisionner à Regina pour moins cher. C'est ce que les théories économiques vont vous dire. Comment peut-on invoquer la défense des gains en efficacité comme dans l'affaire *Supérieur Propane*? Je ne comprends pas comment on peut prétendre que les gains en efficacité sont avantageux pour l'économie quand, en réalité, ils créent une situation de monopole?

M. Clifford: S'il y a des gains en efficacité, les producteurs en profitent, même si les consommateurs n'en bénéficient pas. Si je comprends bien votre question et sans vouloir vous offenser, vous semblez croire que les gains en efficacité ne sont utiles que si le consommateur en profite. Or, ce n'est pas ce que les économistes vont vous dire. Il faut tenir compte de tous les gains en efficacité pour le producteur, le consommateur et le bien-être total; il faut regarder l'économie dans son ensemble sans se demander où vont les parts du gâteau.

Mme Majewski: Il y a un autre aspect à considérer. Il y a eu seulement une cause là-dessus et il est difficile d'en faire abstraction quand on discute des modifications à la défense fondée sur les gains en efficacité. Ce ne sont pas tous les fusionnements portés à l'étude du tribunal ou du commissaire qui

be a merger to a monopoly. It could be a merger between two small firms in, say, a small market, not a market as large as a province, but some sort of sub-provincial regional market.

Senator Tkachuk: Alternatively, it could be two banks trying to convince us that, by getting together and making more money and charging more, it would be good for the economy, which is what they would be doing with the efficiency defence. They will say, "It will cost us less, we will make more money and we will charge everybody more." Is that not what it is all about?

Mr. Clifford: It is not necessarily the right conclusion that they will charge you more.

Senator Tkachuk: I think they will.

Mr. Clifford: If efficiencies result from a merger, those cost savings can be used in other parts of an entity's business to benefit other parts of the economy. It may allow them to grow or to become more international. They can do other things.

Senator Tkachuk: Economists also say that a dollar in the hands of a corporation or in my pocket is a dollar. My choice in spending that dollar is just as important to the economy as the Royal Bank of Canada spending money. They do not say it has more value because the Royal Bank of Canada spends the money. It is the same thing.

What does it do for the economy having more money in the hands of the corporation than in my pockets and I was spending the money. What is the difference?

Mr. Clifford: If I understand your comment, an economist would say there is no difference. There is savings. It may be a dollar in the hands of the producers. It may be a dollar in the hands of a consumer. The important thing is that there are recognized savings without regard to whether a dollar in the pocket of the consumer has more value than the dollar in the pocket of the producer.

Senator Massicotte: I am a bit confused with this argument.

In the example used, the banks merged and we presumed that all they did was increase the price of services. Therefore, they would make a greater profit. Am I correct in understanding that in that case there is no efficiency argument? It is simply a transfer of wealth from the consumer to the shareholder. There is no efficiency argument; therefore, it could not work.

Senator Tkachuk: Unless they use it.

Senator Massicotte: They will use it, but the consumer would use it also. Am I correct in saying that it is a zero efficiency argument in that case? Simply consolidating and charging higher prices has zilch value. Am I not correct in saying that?

Mr. Clifford: I think you are correct.

Senator Massicotte: You are not sure though.

vont nécessairement donner lieu à un monopole. Il pourrait s'agir du fusionnement de deux petites entreprises sur un petit marché, à l'échelle d'une région et non d'une province.

Le sénateur Tkachuk: Par ailleurs, deux banques pourraient essayer de nous convaincre qu'en fusionnant, qu'en faisant plus d'argent et en facturant plus cher, elles vont contribuer à l'économie, ce qu'elles feraient valoir en présentant une défense fondée sur les gains en efficience qui dirait: «Nos coûts seront moindres, nous allons faire plus de profits et nous allons faire payer tout le monde plus cher.» N'est-ce pas la situation?

M. Clifford: Elles ne vont pas nécessairement facturer plus cher.

Le sénateur Tkachuk: Je pense que oui.

M. Clifford: Si un fusionnement entraîne des gains en efficience, les économies réalisées peuvent servir à d'autres activités de l'entité pour profiter à d'autres secteurs de l'économie. Une entreprise peut ainsi prendre de l'expansion ou intensifier ses activités à l'étranger. Elle a d'autres choix.

Le sénateur Tkachuk: D'après les économistes, un dollar est toujours un dollar, qu'il soit à moi ou à une entreprise. Ma façon de le dépenser rapporte autant à l'économie que si c'est la Banque royale du Canada qui le dépense. Ce dollar ne vaut pas plus parce que c'est la Banque royale du Canada qui s'en sert. C'est la même chose.

Qu'est-ce que cela change pour l'économie qu'une entreprise ait plus d'argent à dépenser que moi? Quelle est la différence?

M. Clifford: Si je vous ai bien compris, un économiste dirait qu'il n'y a pas de différence. Des économies sont réalisées par le fabricant, ou par le consommateur. Il est important de reconnaître que des économies sont réalisées, peu importe si elles profitent au consommateur ou au fabricant.

Le sénateur Massicotte: Cet argument me déroute un peu.

On a donné l'exemple de banques qui ont fusionné en présumant qu'elles n'avaient fait qu'augmenter le prix des services pour, par conséquent, faire plus de profits. N'est-il pas vrai que, dans ce cas, il n'y a pas de gains en efficience? C'est simplement un transfert de richesse du consommateur à l'actionnaire. On ne peut pas invoquer les gains en efficience. Ce n'est pas possible.

Le sénateur Tkachuk: À moins qu'elles fassent valoir cette défense.

Le sénateur Massicotte: Elles vont le faire, mais le consommateur va se défendre. N'est-il pas vrai qu'il n'y a aucun gain en efficience dans ce cas? Simplement fusionner pour facturer plus cher n'ajoute rien, n'est-ce pas?

M. Clifford: Je pense que vous avez raison.

Le sénateur Massicotte: Vous n'êtes quand même pas certain.

Mr. Clifford: The impact of the merger on prices is a separate inquiry from whether there are efficiencies. Assume two banks came together. Banks have a wide range of business lines. You look at various lines in which they are involved. You think about the impact on the industry — for example, in retail banking or aggressive banking — of combining these two banks. You would have regard to the fact that there are two or three other banks still remaining in those business lines. You need to assess whether the combination of those two banks will result in a substantial lessening of competition. That could mean a price increase. That is one element of it.

On the other side of the ledger, irrespective of whether there is a lessening of competition that is substantial, are there efficiency gains? What gains in efficiencies might result from this culmination of these two banks and their business lines? You try to compare those two.

Senator Massicotte: The example was two banks merging. Let us presume that they hold the same number of branches. With the increased market power, they could increase pricing. That would mean zero efficiency. Therefore, the tribunal would not allow that; is that correct?

Mr. Clifford: That is correct.

Senator Massicotte: The shareholder having a dollar more has no merit; the consumer has one dollar less.

Mr. Clifford: That is right.

The Chairman: The committee has been having some difficulty with this issue. We have spent a lot of time on it. Obviously, it is not simple.

This last discussion points to something for me on which I would appreciate your comment. We keep getting involved in policy and the technique of executing that policy. The lines between the two are blurred, which is why I found your comments in point 12 on the bottom of page 3 interesting. The thought is clearly raised by you.

Let us understand what this bill is about and, perhaps even more important, understand what it is not about. Your point is that we should be clearer on our expectations. You say that we should not look to this act as a method of wealth distribution. I think this is part of the problem.

What is policy, and what is a means of achieving that policy? That has been part of our difficulty. We have been drawn in by many of our witnesses into detailed economic analysis and technical legal arguments.

It seems to me that you are trying to define the policy objective of this act more narrowly. You are saying that the rest of it is about how you execute that policy.

Mr. Clifford: That is an excellent question, senator, and I agree with the comment. In the view of the Canadian Chamber of Commerce, and I share this view, our competition legislation should have as a cornerstone the goal of achieving maximum efficiency in our economy and ensuring in all aspects of

M. Clifford: L'impact d'un fusionnement sur les prix et les gains en efficacité sont deux choses différentes. Si on parle du fusionnement de deux banques, les banques offrent toute une gamme de produits. Il faut examiner chaque produit, déterminer l'impact sur l'industrie des services bancaires de détail du fusionnement de ces deux banques. Il faut tenir compte du fait qu'il y a deux ou trois autres banques dans les mêmes secteurs d'activités. On doit se demander si le regroupement de ces deux banques va entraîner une réduction substantielle de la concurrence, ce qui pourrait faire augmenter les prix. C'est un aspect de la question.

Par ailleurs, indépendamment d'une réduction substantielle de la concurrence, y a-t-il des gains en efficacité? Quels gains en efficacité vont découler du fusionnement de ces deux banques et de leurs produits? Il faut essayer de comparer les deux.

Le sénateur Massicotte: On a donné l'exemple du fusionnement de deux banques. Prêsumons qu'elles ont le même nombre de succursales. En augmentant leur pouvoir sur le marché, elles pourraient augmenter les prix, ce qui annule les gains en efficacité. Le tribunal n'autoriserait donc pas cette opération, n'est-ce pas?

M. Clifford: C'est exact.

Le sénateur Massicotte: Le fait que l'actionnaire ait plus d'argent ne compte pas parce que le consommateur en a moins.

M. Clifford: C'est exact.

Le président: Cette question donne du fil à retordre au comité. Nous y avons consacré beaucoup de temps mais, de toute évidence, ce n'est pas simple.

Pour finir, je vais aborder un aspect sur lequel j'aimerais avoir votre avis. Nous nous occupons de politiques et des moyens de les faire appliquer. La distinction entre les deux est floue, et c'est pourquoi ce que vous dites au point 12 de votre mémoire, au bas de la page 3, est intéressant. C'est vous qui en parlez.

Essayons de comprendre ce que ce projet de loi veut dire et peut-être encore plus important, ce qu'il ne veut pas dire. D'après vous, il faudrait préciser nos attentes. Nous ne devrions pas nous attendre à ce que ce projet de loi s'occupe de la répartition de la richesse. Je pense que c'est une partie du problème.

Quelle est la politique et quel est le moyen de la faire appliquer? C'est en partie ce qui nous a donné du fil à retordre. Beaucoup de témoins nous ont entraînés dans des analyses économiques et des arguments juridiques d'ordre technique.

Il me semble que vous essayez de circonscrire davantage l'objectif que doit avoir cette mesure législative sur le plan de la politique. Vous dites que le reste est lié à la mise en application de la politique.

M. Clifford: C'est une excellente question, monsieur le sénateur, et c'est un commentaire que j'approuve. D'après la Chambre de commerce du Canada, et je suis d'accord avec elle, assurer la meilleure efficacité possible devrait être l'objectif fondamental de la Loi sur la concurrence, et il faudrait veiller à

competition law enforcement that steps are not taken by those charged with the responsibility to enforce the legislation that would prohibit or lessen the importance of efficiency gains to the economy.

Section 96, which was the result of years of discussion and debate, gives the greatest weight to efficiencies when considered in the context of a merger. It allows the Competition Bureau and the Competition Tribunal to consider all efficiencies that might result from a merger. It also mandates that a merger, even if anticompetitive, should not be blocked if the gains to efficiency, as a whole, outweigh the anticompetitive effects.

That is the underlying policy that we think will be changed by this bill in two respects. First, by making efficiencies a factor instead of a defence, you send a signal that efficiencies are less important and less fundamental. This bill says that efficiencies should be considered, along with the other factors. That is in the proposed section 93. There is no relative weight to be accorded to efficiencies versus these other factors in a merger analysis. It waters down the importance of efficiencies. Second, it permits efficiencies to be considered only if it can be shown that those efficiencies will benefit consumers and those efficiencies cannot be achieved other than through the merger.

Those two qualifying factors make it difficult to be able to meaningfully rely on this provision as factor to ensure that an efficiency-enhancing merger can be completed. We believe it represents a fundamental policy change.

The Chairman: That is summed up in your statement that the act looks at the size of the entire pie and the means to keep it growing, not at allocating the pieces.

Mr. Clifford: That is correct.

We recognize that this is framework legislation. There has been great evolution of economic thought since the act was substantially amended in 1986 to implement the merger provision and other provisions. Decisions made by our Competition Bureau and Competition Tribunal are heavily influenced by economic thinking and economists, quite appropriately. The economic thinking and the economist approach inform and help us to recognize that it is the total efficiencies that really matter. We should be focusing on that.

As framework legislation, we should not tinker with it lightly.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate you coming and the clarity and effectiveness of your report.

The committee adjourned.

ce qu'aucune mesure ne soit prise par ceux qui sont chargés de la faire respecter pour nier ou amoindrir l'importance des gains en efficience pour l'économie.

L'article 96, qui est le résultat d'années de discussion, accorde beaucoup d'importance aux gains en efficience dans le contexte d'un fusionnement. Il permet au Bureau de la concurrence et au Tribunal de la concurrence d'évaluer tous les gains en efficience qu'un fusionnement pourrait entraîner. Il prévoit aussi qu'un fusionnement, même s'il est anticoncurrentiel, ne devrait pas être interdit si les gains en efficience compense dans l'ensemble ces effets anticoncurrentiels.

C'est cette politique que le projet de loi, d'après nous, va changer de deux façons. D'abord, si on ne peut plus fonder une défense sur les gains en efficience qui deviennent seulement un des facteurs à prendre en considération, on signale que les gains en efficience sont moins importants et moins fondamentaux. Le projet de loi prévoit que les gains en efficience seraient un des éléments à considérer. C'est ce qui est proposé. Il n'y a pas de pondération relative accordée aux gains en efficience par rapport aux autres facteurs à examiner dans l'analyse d'un fusionnement. On dilue l'importance des gains en efficience. Ensuite, les gains en efficience ne pourront être pris en considération que si on peut démontrer qu'ils vont avantager les consommateurs et qu'ils ne seraient vraisemblablement pas réalisés en l'absence du fusionnement.

Il est difficile, avec ces deux conditions préalables, de compter sur cette disposition pour assurer la réalisation d'un fusionnement augmentant l'efficience. Pour nous, cette mesure modifie fondamentalement la politique.

Le président: Vous résumez la situation quand vous dites que la loi s'intéresse à la richesse dans son ensemble et aux moyens de la faire croître, non à qui doivent aller les parts du gâteau.

M. Clifford: Voilà.

Nous reconnaissons que c'est une loi cadre. La pensée économique a beaucoup évolué depuis que la loi a été considérablement modifiée en 1986 avec l'adoption de différentes dispositions dont celle sur le fusionnement. Les décisions rendues par le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence sont grandement influencées par la science économique et les économistes, à juste titre d'ailleurs. L'économie nous aide à reconnaître que c'est l'ensemble des gains en efficience qui comptent vraiment et c'est ce qui devrait nous préoccuper.

Nous ne devrions pas modifier à la légère une loi cadre.

Le président: Merci beaucoup. Nous vous remercions d'être venus nous rencontrer et de nous avoir présenté un exposé clair et précis.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 5, 2004

IN A PANEL:

As individuals:

Brien A. Facey, Lawyer, Blake, Cassels & Graydon, LLP;
Neil Finkelstein, Lawyer, Blake, Cassels & Graydon, LLP.

From the Canadian Bar Association:

Tim Kennish, Past Chair of the National Competition Law Section.

Thursday, May 6, 2004

As an individual:

Thomas Fina, U.S. Antitrust Attorney, Howrey Simon Arnold &
White, LLP, Washington, D.C.

From the Canadian Chamber of Commerce:

Kasia Majewski, Policy Analyst;
John Clifford, Partner, McMillan Binch.

TÉMOINS

Le mercredi 5 mai 2004

EN TABLE RONDE:

À titre personnel:

Brian A. Facey, avocat, Blake, Cassels & Graydon, LLP;
Neil Finkelstein, avocat, Blake, Cassels & Graydon, LLP.

De l'association du Barreau canadien:

Tim Kennish, président sortant de la Section nationale du droit de
la concurrence.

Le jeudi 6 mai 2004

À titre personnel:

Thomas Fina, avocat antimonopole américain, Howrey Simon
Arnold & White, LLP, Washington, (D.C.).

De la Chambre de commerce du Canada:

Kasia Majewski, analyste des politiques;
John Clifford, avocat-conseil, McMillan Binch.





Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable RICHARD H. KROFT

Wednesday, May 12, 2004
Thursday, May 13, 2004 (in camera)

Issue No. 6

Fifth meeting on:

Bill C-249,
An Act to amend the Competition Act

and

Sixth meeting on:

Future business of the committee (in camera)

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:

L'honorable RICHARD H. KROFT

Le mercredi 12 mai 2004
Le jeudi 13 mai 2004 (à huis clos)

Fascicule n° 6

Cinquième réunion concernant:

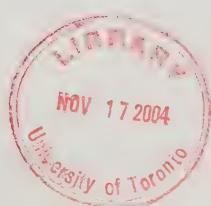
Le projet de loi C-249,
Loi modifiant la Loi sur la concurrence

et

Sixième réunion concernant:

Les travaux futurs du comité (à huis clos)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Richard H. Kroft, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kelleher, P.C.
* Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Rompkey, P.C.)	(or Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, P.C.	Prud'homme, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Richard H. Kroft

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kelleher, c.p.
* Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Rompkey, c.p.)	(ou Kinsella)
Biron	Massicotte
Fitzpatrick	Meighen
Harb	Moore
Hervieux-Payette, c.p.	Prud'homme, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2004
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:03 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette P.C., Kelleher P.C., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme P.C., and Tkachuk (10).

In attendance: Ms. June Dewetering, Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 1, 2004, the committee continued its examination of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act. (*For complete text of the Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4*)

WITNESSES:

From the Competition Bureau:

Ms. Sheridan Scott, Commissioner;

Mr. Dave McAllister, Major Case Director and Strategic Policy Advisor;

Ms. Suzanne Legault, Assistant Deputy Commissioner, Legislative Affairs Division.

From the Canadian Federation of Independent Business:

Mr. André Piché, Director of National Affairs;

Mr. Rob Taylor, Senior Policy Analyst.

Ms. Scott made an opening statement and together with Mr. McAllister and Ms. Legault, answered questions from members of the committee.

At 5:40 p.m., the committee suspended its sitting.

At 5:45 p.m., the committee resumed its sitting.

Mr. Piché made an opening statement and, together with Mr. Taylor, answered questions from members of the committee.

At 6:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2004
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 03, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Fitzpatrick, Harb, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (10).

Également présente: Mme June Dewetering, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} avril 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 4 du comité.*)

TÉMOINS:

Du Bureau de la concurrence:

Mme Sheridan Scott, commissaire;

M. Dave McAllister, directeur des dossiers spéciaux et conseiller stratégique;

Mme Suzanne Legault, sous-commissaire adjointe, Division des affaires législatives.

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

M. André Piché, directeur, Affaires nationales;

M. Rob Taylor, analyste principal de la politique.

Mme Scott fait une déclaration et, de concert avec M. McAllister et Mme Legault, répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 40, le comité suspend la séance.

À 17 h 45, le comité reprend la séance.

M. Piché fait une déclaration et, de concert avec M. Taylor, répond aux questions des membres du comité.

À 18 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, May 13, 2004
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera at 11:05 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Harb, Kelleher P.C., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme P.C., and Tkachuk (9).

In attendance: Ms. June Dewetering and Mr. Daniel J. Shaw, Analysts, Library of Parliament.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera for the purpose of considering a draft agenda.

It was agreed that staff be permitted to stay.

It was agreed that the committee hear more witnesses on Bill C-249, An Act to amend the Competition Act.

The committee discussed its future business.

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 13 mai 2004
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à huis clos, à 11 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Biron, Harb, Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Meighen, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (9).

Également présents: Mme June Dewetering et M. Daniel J. Shaw, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité se réunit à huis clos en vue d'examiner un projet d'ordre du jour.

Il est convenu de permettre au personnel de rester.

Il est convenu que le comité entende un plus grand nombre de témoins au sujet du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 11 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière suppléante du comité,

Josée Thérien

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2004

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-249, to amend the Competition Act, met this day at 4:03 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we continue our consideration of Bill C-249, to amend the Competition Act.

We have two sets of witnesses today. The first set of witnesses is from the Competition Bureau. We have Ms. Sheridan Scott, Commissioner of Competition. I believe this is her first opportunity to appear before us in her new position. I see some familiar faces as well: Mr. David McAllister, Major Case Director and Strategic Policy Adviser, and Ms. Suzanne Legault, Assistant Deputy Commissioner, Legislative Affairs Division.

Welcome. We are delighted to have you here this afternoon. I understand that you would like to make an opening statement. We will then turn to questions. Please proceed.

[*Translation*]

Ms. Sheridan Scott, Commissioner, Competition Bureau: Honourable senators, thank you for inviting me to participate in your deliberations on Bill C-249, an Act to amend the Competition Act.

As you mentioned, Mr. Chairman, this is the first time that I am appearing before you as Commissioner of Competition and I welcome the opportunity. Before explaining why the Competition Bureau supports this important piece of legislation, please allow me to say a few words about our mandate and my role as Commissioner of competition.

As an independent law enforcement body, the bureau seeks to ensure that all Canadians enjoy the benefits of a competitive marketplace in the form of competitive prices, product choices and quality services. The bureau administers and enforces four statutes: the Competition Act, the Consumer Packaging and Labelling Act, the Textile Labelling Act, and the Precious Metals Marking Act. It enforces provisions prohibiting anti-competitive conducts such as false or misleading representations, deceptive marketing practices, abuse of dominant position, exclusive dealing, price fixing and bid-rigging. It also reviews merger transactions to determine if they will result in a substantial lessening or prevention of competition in the marketplace.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2004.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, qui a été saisi du projet C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence, se réunit aujourd'hui à 16 h 03 pour en faire l'étude.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, aujourd'hui nous poursuivons notre étude du projet de loi C-249, loi modifiant la Loi sur la concurrence.

Nous accueillons aujourd'hui deux groupes de témoins. Le premier se compose de représentants du Bureau de la concurrence. Nous accueillons Mme Sheridan Scott, commissaire du Bureau de la concurrence. Je crois que c'est la première fois qu'elle comparait devant nous à ce titre. Je vois aussi certains visages connus: M. David McAllister, directeur des dossiers spéciaux et conseiller stratégique, et Mme Suzanne Legault, sous-commissaire adjointe, division des Affaires législatives.

Nous vous souhaitons la bienvenue. Nous sommes ravis de vous accueillir ici cet après-midi. Je crois comprendre que vous avez des remarques liminaires à faire, après quoi nous passerons aux questions. Vous avez la parole.

[*Français*]

Mme Sheridan Scott, commissaire, Bureau de la concurrence: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée à participer à vos discussions au sujet du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

Comme vous l'avez dit, monsieur le président, il s'agit de la première fois que je comparais devant vous à titre de commissaire de la concurrence et j'apprécie beaucoup cette occasion. Avant de discuter de cet important projet de loi et de l'appui du Bureau de la concurrence, je voudrais décrire brièvement le mandat du Bureau et mon rôle en tant que commissaire de la concurrence.

En tant qu'organisme indépendant d'application de la loi, le Bureau veille à ce que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes jouissent des avantages d'un marché concurrentiel, sous forme de prix concurrentiels, choix de produits et services de qualité. Le Bureau est responsable de l'administration et de l'application de quatre lois: La Loi sur la concurrence, la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, la Loi sur l'étiquetage des textiles et la Loi sur le poinçonnage des métaux précieux. Il met en application des dispositions qui prohibent des comportements anticoncurrentiels tels que les indications fausses ou trompeuses, les pratiques commerciales trompeuses, l'abus de positions dominantes, l'exclusivité, la fixation des prix et le truquage d'offres. Il examine également les transactions de fusionnement afin de déterminer si elles ont pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence dans le marché.

[English]

In addition to my enforcement duties as Commissioner of Competition, I also have a role to play as a competition advocate which brings me before committees such as this one to provide my perspective as the head of Canada's competition agency. The act also provides me with the right to appear before provincial and federal regulatory authorities.

The bill before you today would amend the merger provisions of the Competition Act and change the way we consider efficiencies in the course of a merger review.

Under the current regime, which was adopted in 1986, the bureau undertakes a delicate and complex exercise to assess a proposed merger's effects on competition. As explained in our Merger Enforcement Guidelines, a merger can substantially lessen or prevent competition when the merged company gains enough market power to maintain prices at a higher level than could be expected in the absence of the merger. In reaching this determination, the bureau assesses a number of elements in its review. These include market concentration, market shares and factors enumerated in section 93 of the act, such as foreign competition, innovation, the availability of acceptable substitute products, the existence and effects of any barriers to entry and the extent of any remaining competition in the relevant markets.

Under the current law, it is possible for a merger to proceed even if it results in a substantial lessening of competition. This is due to the efficiency defence, which allows the Competition Tribunal to weigh efficiencies resulting from a merger against anticompetitive effects, such as price increases. These efficiencies can include savings associated with integrating new activities within the merged firm, transferring knowledge between merging parties, quality improvements, and the introduction of new products.

Under our current system, a merger will be allowed if the efficiencies generated by the merger are likely to be greater than, and will offset, the effects of any prevention or lessening of competition.

[Translation]

My recent ten years in the private sector have made one thing very clear to me. The need for an efficient economy remains a critical issue for Canadians and Canadian corporations.

My consultations over the past three months with over 200 competition stakeholders have confirmed by belief that industries around the world will continue to undergo profound transformation in response to accelerating technological change, a growing global economy and continued deregulation.

[Traduction]

En plus de mes fonctions au niveau de la mise en application de la loi, j'ai également un rôle à jouer au niveau de la défense de la concurrence en tant que commissaire de la concurrence. C'est ce qui m'amène à donner mon point de vue devant des comités tel que celui-ci, comme responsable de l'organisme canadien de la concurrence. La loi me permet également de comparaître auprès d'organismes de réglementation provinciaux et fédéraux.

Le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui modifierait les dispositions sur les fusions de la Loi sur la concurrence et il changerait la façon dont nous considérons les gains en efficacité dans l'examen des fusions.

En vertu du régime actuel, qui fut adopté en 1986, le Bureau s'engage dans un exercice délicat et complexe lorsqu'il évalue l'effet d'un fusionnement sur la concurrence. Tel que l'indiquent les Lignes directrices pour l'application de la loi en ce qui concerne les fusionnements, un fusionnement peut réduire ou empêcher sensiblement la concurrence lorsque l'entité fusionnée obtient suffisamment de pouvoir de marché pour maintenir une augmentation appréciable des prix qui n'aurait vraisemblablement pas lieu sans le fusionnement. Afin d'en arriver à une telle conclusion, le Bureau évalue plusieurs éléments lors de son examen. Ces éléments incluent la concentration des marchés, les parts des marchés et les éléments énumérés à l'article 93 de la Loi tels la concurrence étrangère, les innovations, la disponibilité de produits substitués acceptables, la présence et les effets des entraves à l'accès et la mesure dans laquelle il y aurait encore de la concurrence réelle dans les marchés.

En vertu de la loi actuelle, il est possible qu'un fusionnement soit autorisé même si celui-ci entraîne une réduction sensible de la concurrence. La «défense des gains en efficacité» permet au Tribunal de la concurrence de comparer les gains en efficacité que le fusionnement pourrait entraîner aux effets anticoncurrentiels du fusionnement, tels les augmentations de prix. Ces gains en efficacité peuvent inclure les épargnes associées à l'intégration des activités au sein d'une entité fusionnée, au transfert de connaissances entre les parties fusionnées, aux améliorations au niveau de la qualité et à l'introduction de nouveaux produits.

En vertu du système actuel, un fusionnement serait autorisé si les gains en efficacité générés par celui-ci avaient vraisemblablement pour effet de surpasser et neutraliser les effets de l'empêchement ou de la diminution de la concurrence.

[Français]

Mes dix dernières années dans le secteur privé m'ont clairement démontré qu'une économie efficace est essentielle pour les Canadiennes et les Canadiens et pour les entreprises canadiennes.

Mes consultations au cours des trois mois auprès de plus de 200 personnes intéressées, m'ont confirmé que les industries à travers le monde continueront de changer de façon significative en réponse à des changements technologiques accélérés, une mondialisation de l'économie et une déréglementation continue.

If our economy is to prosper and grow in these challenging times, there is no doubt in my mind that we need to have successful and efficient corporations that can make the necessary investments in infrastructure and R&D to keep Canada at the forefront of progress. In this way, we will continue to see growth, job creation and innovation in this country.

For these reasons, the role of the efficiencies in merger review remains an important issue.

[English]

What will be the impact of Bill C-249 on the role of efficiencies? Under Bill C-249, efficiencies would become a factor that is considered in the assessment of whether a merger should proceed, rather than a justification of an otherwise anticompetitive merger.

Like the Canadian Bar Association, the bureau supports this approach. By factoring efficiencies into the overall competitive analysis of a merger, our review would focus on the likelihood that the relevant markets would remain competitive and, consequently, bring the many positive results that can flow from competitive markets, namely, choice, competitive prices, product and service innovations and investment.

Having reviewed the transcripts from last week's committee hearings, I would like to take this opportunity to answer the Chair's question regarding the use of "may" versus "shall" in Bill C-249. Does the use of "may" suggest that efficiencies need not be taken into account? The short answer is no. Replacing the word "shall" with "may" simply makes this legislation consistent with section 93 of the Competition Act. Section 93 lists factors to be considered regarding prevention or lessening of competition. The word "may" is used since each factor need not apply in all cases. If evidence of efficiencies is properly adduced or brought forward, it is certainly hard to imagine that the tribunal would choose to disregard it. In fact, in the past, the tribunal has systematically reviewed the evidence on all relevant factors in merger proceedings.

Furthermore, as a factor, efficiencies would continue to be broadly defined so that different types of efficiencies, specific to the proposed merger, would be taken into account. Nothing in the language of Bill C-249 restricts the types of efficiencies that would be considered. Specifically, the bureau would continue to look at allocative, productive and dynamic efficiencies, as I mentioned earlier.

Bill C-249 would, however, change how the bureau considers efficiencies. This amendment would drop the notion of a defence and provide that efficiencies are considered in an integrated

Si nous désirons que notre économie prospère et puisse croître, malgré ces défis de taille, je crois sincèrement qu'il faut pouvoir compter sur des entreprises rentables et efficaces qui pourront effectuer les investissements requis au niveau des infrastructures et de la recherche et du développement, afin que le Canada puisse demeurer à l'avant-garde du progrès. De cette façon le Canada demeurera un endroit où l'on retrouve la croissance, la création d'emplois et les innovations.

Pour ces raisons, le rôle des gains en efficience dans l'examen de fusionnement demeure une question importante.

[Traduction]

Quel sera l'impact du projet de loi C-249 sur le rôle des gains en efficience? En vertu du projet de loi C-249, les gains en efficience deviendraient un facteur qui serait considéré dans l'évaluation qui vise à déterminer si un fusionnement devrait être autorisé plutôt que la justification d'un fusionnement anticoncurrentiel.

Tout comme l'Association du Barreau canadien, le Bureau appuie cette approche. En évaluant les gains en efficience lors de l'analyse concurrentielle d'un fusionnement, notre examen porterait principalement sur l'éventualité que les marchés pertinents demeureraient concurrentiels et par conséquent généreraient des résultats positifs généralement associés aux marchés concurrentiels — choix, prix concurrentiels, création de nouveaux produits et services, et investissements.

J'ai regardé les transcriptions des audiences du comité de la semaine dernière. J'aimerais prendre quelques instants pour répondre à la question du président à propos de l'utilisation dans le projet de loi C-249 du terme «peut» au lieu du terme «doit». Est-ce que l'utilisation de «doit» suggère que les gains en efficience n'ont pas à être considérés? La réponse est non. Le terme «doit» a été remplacé par «peut» uniquement pour rendre le projet de loi conforme à l'article 93 de la Loi sur la concurrence. L'article 93 énumère des facteurs à prendre en considération dans la prévention ou la réduction sensible de la concurrence. Le terme «peut» est utilisé puisque tous les facteurs ne sont pas pertinents dans tous les cas. Si la preuve d'efficience était valablement soumise au tribunal, il est certainement difficile de croire qu'il choisirait de ne pas en tenir compte. En réalité, par le passé, le Tribunal a examiné systématiquement la preuve sur tous les facteurs pertinents dans les instances portant sur les fusionnements.

De plus, en tant que facteur, les gains en efficience seraient définis largement afin de permettre que différents types de gains spécifiques à un fusionnement proposé soient considérés. Les termes employés dans le projet de loi C-249 ne limitent pas les types de gains en efficience qui pourraient être pris en considération. Plus précisément, le Bureau continuerait à examiner les gains en efficience provenant de la répartition des ressources, de la protection et qui sont dynamiques, tels que ceux mentionnés plus tôt.

Cependant, le projet de loi C-249 changerait la façon dont le Bureau considère les gains en efficience. Cette modification laisserait tomber la défense et prescrirait que les gains en efficience

fashion from the onset of a merger review. Furthermore, efficiencies would be considered in the context of the benefits they bring to consumers. This last point raises two issues: What types of benefits could be passed on to consumers? Who are the consumers?

I read this proposed legislation to be very broad in terms of the benefits that could be passed on to consumers. These could include innovations, quality and product improvements, choice and competitive prices that efficiently run competitive companies can demonstrate over time. They would not be limited simply to price issues, as they are in some jurisdictions. That is clear in the language of the proposed section, which identifies two types of benefits, price and choice, but does not limit other options.

In terms of the meaning of the concept of “consumer,” I also read the proposed legislation broadly. The dictionary meaning of a consumer is a purchaser of goods and services. It is not necessarily limited to end-consumers or consuming households. Jurisprudence in this area is consistent with a broad interpretation of “consumers” that would include individuals as well as businesses in the assessment of consumer impacts. This definition is also consistent with the concept of “consumer” internationally. For example, the European Union defines the meaning of consumers to include intermediate and ultimate consumers, potential and/or actual.

There is one important difference, however, under the factor approach. It is highly unlikely that efficiencies would justify a merger which results in a monopoly, something that has occurred under the current approach and, I would submit, is contrary to the purpose and objectives of the Competition Act.

[Translation]

The bill would also bring us closer to the rules of our trading partners. Historically, Canada has looked at efficiencies from a different viewpoint than virtually all other jurisdictions in the world.

In recent years, foreign competition authorities have focused more on how to encourage efficiencies without hindering the interest of consumers.

For instance, the EU adopted guidelines in 2004 that indicated willingness to consider efficiencies as part of its reviews, provided they deliver advantages to consumers and do not hinder competition. Prior to that time, efficiencies were virtually ignored.

sont considérés de façon intégrée, dès le début de l'examen du fusionnement. De plus, les gains en efficience seraient considérés dans le contexte des avantages qu'ils apportent aux consommateurs. Ce dernier point soulève deux questions: quels sont les types d'avantages qui seraient transmis aux consommateurs? Qui sont les consommateurs?

Je considère les termes de la loi proposée comme étant très larges en ce qui a trait aux avantages qui auraient des répercussions sur les consommateurs. Ceux-ci pourraient inclure les innovations, les améliorations au produit et en ce qui a trait à la qualité, le choix et les prix compétitifs, que des entreprises concurrentielles gérées de façon efficace peuvent démontrer sur une certaine période de temps. Les avantages incluraient les innovations, les améliorations au niveau de la qualité et du produit, le choix et des prix concurrentiels. Ils ne seraient pas limités aux questions de prix, comme c'est le cas dans quelques juridictions. Les termes du projet de loi sont non équivoques. Ils identifient deux types d'avantages — le prix et le choix — sans pour autant restreindre la possibilité d'autres avantages.

En ce qui a trait à la signification de la notion de «consommateur», j'interprète libéralement les termes du projet de loi. La définition du dictionnaire du mot consommateur est un acheteur de biens et services. La notion n'est pas nécessairement limitée aux consommateurs finaux ou aux ménages. La jurisprudence en cette matière correspond à une interprétation libérale de «consommateurs» ce qui inclut les individus ainsi que les entreprises dans l'évaluation des effets. Cette définition est aussi compatible avec la notion de «consommateur» à l'échelle internationale. Par exemple, à l'Union européenne, ce terme inclut les consommateurs intermédiaires et finaux, potentiels et/ou existants.

Cependant, l'approche par facteurs présente une différence importante. Aux termes de cette approche, il est très improbable que les gains en efficience puissent motiver la création d'un monopole, ce qui est possible avec l'approche actuelle. Cet état de fait, selon moi, est contraire à la finalité et aux objectifs de la Loi sur la concurrence.

[Français]

Le projet de loi aurait également pour effet de nous rapprocher des règles en vigueur chez nos partenaires commerciaux. Dans l'histoire, le Canada a examiné les gains en efficience à partir d'un point de vue différent de la plupart des juridictions à travers le monde.

Au cours des dernières années, les autorités étrangères de la concurrence se sont concentrées sur la façon de promouvoir les efficencies sans porter atteinte aux intérêts des consommateurs.

Par exemple, l'Union européenne a adopté en 2004, des lignes directrices qui expriment une volonté de prendre en considération les gains en efficience à même ses examens dans la mesure où les consommateurs en tirent des avantages et que les gains n'entravent pas la concurrence. Antérieurement, les gains en efficience étaient pour ainsi dire ignorés.

And it was in the late 90s that the US confirmed that efficiencies would be integrated in the overall assessment of mergers as long as they do not harm consumer welfare.

I would therefore suggest that we are not witnessing a move internationally to the existing Canadian model as some witnesses seem to posit. Rather, we are seeing jurisdictions around the world revisiting their approach to mergers with a view to achieving the right balance between the promotion of efficiencies and the interest of consumers, much like C-249 does.

[English]

Before I conclude, Mr. Chairman, I would like to say a few words in response to an issue that you raised last week, namely, why this matter is being dealt with as a stand-alone amendment and not as part of a comprehensive policy review. Let me begin with a procedural explanation.

As the committee is aware, Bill C-249 originated as a private member's bill and not as a government bill. As such, it followed the normal parliamentary procedures and was not the subject of parallel public consultations. Bill C-249 had a long history in Parliament, and the bill was adopted by the House of Commons following the normal procedures in May 2003.

The fact that this was a private member's bill certainly explains why it was not part of a broader policy review. However, I do not think this explanation is fully responsive to the concerns you were expressing last week. These relate, I believe, to the broader question of why this private member's bill should not be reborn as part of a broader government review of changes to the Competition Act and be the subject of further consultations.

To answer that question, I would like to look at the advantages and disadvantages from a competition policy perspective and assess where the risks lie.

What are the advantages to such an approach? I perceive just one, namely, the possibility that one might obtain a more macro analysis of the impact of changing the efficiency defence to a factor.

What are the disadvantages to such an approach? First, the Canadian Bar Association indicated that there is uncertainty in the business community as to the application of the approach endorsed by the Federal Court and the tribunal. While Professor Townley clearly described the conceptual elegance of the model, practitioners such as Mr. Kennish are all too aware of the practical challenges in advising clients on whether their merger is likely to pass muster before the Competition Bureau and, ultimately, the tribunal. Under this approach, merging parties must speculate on whether any consumers will be affected in a socially adverse manner; how

Au même titre, les États-Unis ont également entériné, vers la fin des années 90, l'intégration des gains en efficacité dans l'évaluation globale des fusions, pourvu qu'ils ne portent pas atteinte au bien-être des consommateurs.

Ce qui donne à penser que nous ne sommes pas en présence d'un mouvement international vers le modèle canadien actuel, comme semble avoir suggéré plusieurs témoins. Nous observons plutôt que les juridictions à travers le monde analysent sous un nouveau jour leur approche relative au fusionnement, tout en étant soucieuses d'atteindre un équilibre entre la promotion des gains en efficacité et les intérêts des consommateurs dans la même mesure que le propose le projet de loi C-249.

[Traduction]

Avant de conclure, monsieur le président, j'aimerais brièvement dire quelques mots au sujet de la question que vous avez soulevée la semaine dernière, notamment la raison pour laquelle ce sujet est traité de façon autonome, sans faire partie d'un examen de politique complet. Tout d'abord, je vous donne une explication au niveau de la procédure.

Comme les membres de ce comité le savent très bien, le projet de loi C-49 est un projet de loi d'initiative parlementaire et non pas une loi gouvernementale. À ce titre, le projet de loi a suivi les procédures parlementaires normales sans être soumis à une consultation publique correspondante. Le projet de loi C-249 a eu une longue vie au Parlement et a été adopté par la Chambre des communes en mai 2003, selon les procédures en place.

La nature du projet de loi, c'est-à-dire le fait qu'il émane d'un député, répond à votre question sur la raison pour laquelle il n'a pas fait l'objet d'un examen de politique détaillé. Cependant, je crois que vos inquiétudes sont d'un tout autre ordre. À mon avis, celles-ci portent sur une question qui est plus fondamentale, c'est-à-dire pourquoi le projet de loi ne ferait-il pas partie d'un examen plus général sur les changements à apporter à la Loi sur la concurrence. Ainsi, il serait sujet à des consultations additionnelles.

En guise de réponse, je vais souligner les avantages et les inconvénients de cette option du point de vue de la politique de la concurrence, ainsi qu'une évaluation des risques que cette option risque d'encourir.

Quels sont les avantages d'une telle option? De mon point de vue, il n'y en a qu'un. Il s'agit de la possibilité de faire une macro-analyse des impacts du changement d'approche, d'une défense de gains en efficacité à l'approche par facteurs.

Quels sont les inconvénients d'une telle option? Tout d'abord, l'Association du Barreau canadien a souligné l'incertitude qui existe dans le monde des affaires relativement à l'application de l'approche endossée par la Cour fédérale d'appel et par le Tribunal. Bien que le professeur Townley ait clairement décrit l'élégance conceptuelle du modèle, les spécialistes comme M. Kennish sont au fait des difficultés pratiques à conseiller leurs clients sur leurs chances de succès auprès du Bureau et en bout de ligne au Tribunal. Cette approche exige que les parties au fusionnement spéculent sur toute atteinte défavorable socialement qui pourrait toucher les consommateurs, sur la pondération de

this should be weighed; and what adjustment should thus be made to the determination of the value of efficiencies. All are highly subjective assessments.

Second, in an increasingly concentrated economy, it is conceivable that another merger application raising the efficiency defence will come forward and could result in the creation of a monopoly. This is speculative, of course, but growing levels of concentration increase the odds.

Third, any further consultations would necessarily involve additional and unknown delays, with no guarantees that the delays will allow parties to shed further light on a debate where the sides have been clearly drawn for some time. The choice is between a defence where efficiencies can justify an anticompetitive merger or a factor approach where efficiencies must be considered in light of overall benefit to consumers.

Mr. Chairman, I suggest that, from a competition policy perspective, the risks of ongoing business uncertainty, the potential for another anticompetitive merger, as well as the delays one might face, argue in favour of the passage of Bill C-249.

I trust this is responsive to your concerns. We would be pleased to answer any questions you may have.

Senator Tkachuk: I have a couple of questions about the policy review itself. Who is conducting that review?

Ms. Scott: Are you referring to the package of amendments that is currently being examined? There was an Industry Committee report that resulted in a government response. Following that, there was a series of consultations carried out by the Public Policy Forum. This is prior to any decisions about draft legislation. This is simply discussing the ideas that were raised in the Industry committee report and the government's response.

Senator Tkachuk: What makes up the initial Industry committee report?

Ms. Scott: The original Industry Committee report is a discussion of four areas in the Competition Act and proposals for change.

Senator Tkachuk: I am trying to understand who is doing these things.

Ms. Scott: The consultations were led by the Public Policy Forum. They took the questions that were raised by the government in its response. Parties were invited to submit written comments to the Competition Bureau, to the public policy forum. That was the first type of written consultation. The forum then proceeded with oral round tables where parties came forward and made observations in response to the questions raised in the government's paper.

cette atteinte et sur les ajustements qui devront être apportés à la valeur des gains en efficacité. Toutes ces mesures sont très subjectives.

Ensuite, dans une économie de plus en plus concentrée, un autre fusionnement auquel les parties pourraient faire valoir la défense des gains en efficacité est probable et pourrait mener à la création d'un monopole. Bien sûr, il s'agit là d'une hypothèse mais l'accroissement des niveaux de concentration augmente les chances d'un tel résultat.

Et finalement, toute consultation supplémentaire occasionnerait des délais additionnels et inconnus sans garantir que ces délais permettraient aux intéressés de contribuer au débat, où les positions sont connues depuis fort longtemps. Le choix porte sur la défense par laquelle les gains en efficacité pourraient motiver un fusionnement anticoncurrentiel, ou sur l'approche par facteurs en fonction de laquelle les gains en efficacité devraient être examinés à la lumière des avantages qu'ils apportent aux consommateurs.

Monsieur le président, du point de vue de la politique de la concurrence, je crois que le risque de maintenir l'incertitude auprès des entreprises, la possibilité d'avoir à faire face à un autre fusionnement anticoncurrentiel et les délais supplémentaires militent en faveur de l'adoption du projet de loi C-249.

Je crois que cette explication répond à vos inquiétudes. Nous nous ferons maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Tkachuk: J'ai quelques questions à propos de l'examen de la politique même. Qui s'occupe de cet examen?

Mme Scott: Parlez-vous de la série d'amendements qui est en train d'être examinée? Le Comité de l'industrie avait présenté un rapport qui a donné lieu à une réponse de la part du gouvernement. Par la suite, une série de consultations a été effectuée par le Forum des politiques publiques. Cela s'est fait avant que toute décision soit prise au sujet du projet de loi. Il s'agit simplement de discuter des idées qui ont été soulevées dans le rapport du Comité de l'industrie et dans la réponse du gouvernement.

Le sénateur Tkachuk: Sur quoi porte le rapport initial du Comité de l'industrie?

Mme Scott: Le rapport initial du Comité de l'industrie discute de quatre aspects de la Loi sur la concurrence et de propositions de changement.

Le sénateur Tkachuk: J'essaie de comprendre qui est responsable de ces initiatives.

Mme Scott: Les consultations ont été menées par le Forum des politiques publiques. Le forum s'est servi des questions soulevées par le gouvernement dans sa réponse. Les parties ont été invitées à présenter des commentaires par écrit au Bureau de la concurrence, au Forum des politiques publiques. C'était le premier type de consultation par écrit. Le forum a alors passé à des tables rondes où les parties ont formulé des remarques en réponse aux questions soulevées dans le document du gouvernement.

Senator Tkachuk: Just so I am clear, who initiated this, the minister, the deputy minister, or the head of the Competition Bureau?

Ms. Scott: I will ask Ms. Suzanne Legault to respond. As you know, I am relatively new at the bureau. She was there during this consultation process.

Senator Tkachuk: Who woke up one day and said, "Let's review this?"

Ms Suzanne Legault, Assistant Deputy Commissioner, Legislative Affairs Division, Competition Bureau: It was initiated by the Industry committee report that was issued in April, 2002. That report made 29 recommendations where they thought we should look at proposals to amend the Competition Act. That generated an official government response to that report. The government response was tabled in October, 2002. The government then undertook to do widespread consultations on some of the recommendations that were put forward by the Industry Committee. The government then launched the discussion paper, which had a list of proposals for comments by stakeholders. That was issued in June, 2003.

The process was led by the Public Policy Forum. The bureau hired the Public Policy Forum to steer the process, gather the comments and organize the round tables. We had about 100 written submissions during a three-month period, followed by round tables across Canada. The Public Policy Forum was issued in April of this year.

Senator Tkachuk: Would the question of efficiencies have been part of that discussion during that time? This has been going on for a couple years.

Ms. Legault: One proposal in the discussion paper dealt with having agreements among competitors to be dealt with in the civil provisions of the act. As part of that, one of the factors was an efficiencies factor to be considered as part of the overall analysis. One of the questions in the discussion paper asked specifically whether it would be appropriate to consider such a factor of efficiencies in merger reviews as well. The factor that was in the discussion paper was modelled on Bill C-249. It was not a specific consultation on a modification to the merger provisions, but people commented on that at the same time. Before coming here, I reviewed the written submissions, and some people commented on that point in the written submissions, and at the technical round table, that issue was raised with the experts in competition matters.

Senator Tkachuk: Would it be appropriate to say that those who made presentations on the question of efficiencies and the Public Policy Forum discussion on the question of removing efficiencies as a defence, as Bill C-249 proposes, would be in harmony or would they be in contradiction with each other?

Le sénateur Tkachuk: Simplement pour m'assurer de bien comprendre, qui a pris l'initiative de ces consultations, s'agit-il du ministre, du sous-ministre, ou du responsable du Bureau de la concurrence?

Mme Scott: Je demanderais à Mme Suzanne Legault de répondre. Comme vous le savez, je viens d'arriver au Bureau. Mme Legault quant à elle était là au cours de ce processus de consultation.

Le sénateur Tkachuk: Qui a décidé un beau jour de revoir cette politique?

Mme Suzanne Legault, sous-commissaire adjointe, Division des affaires législatives, Bureau de la concurrence: Cet examen a été entrepris à la suite du rapport du Comité de l'industrie rendu public en avril 2002. Ce rapport formulait 29 recommandations qui présentaient des propositions visant à modifier la Loi sur la concurrence qu'il serait bon que nous examinions. Cela a donné lieu à une réponse officielle de la part du gouvernement à ce rapport. Le gouvernement a déposé sa réponse en octobre 2002. Puis il a entrepris de vastes consultations sur certaines des recommandations présentées par le Comité de l'industrie. Le gouvernement a ensuite lancé le document de travail qui renfermait une liste de proposition de commentaires par les principaux intéressés. Ce document a été publié en juin 2003.

Le processus a été dirigé par le Forum des politiques publiques. Le bureau a engagé le Forum des politiques publiques pour qu'il dirige le processus, rassemble les commentaires et organise les tables rondes. Nous avons reçu une centaine de mémoires écrits au cours d'une période de trois mois, et avons tenu par la suite des tables rondes partout au Canada. Le document du Forum des politiques publiques a été rendu public en avril de cette année.

Le sénateur Tkachuk: La question des efficiencies a-t-elle fait partie de la discussion à cette époque-là? Cela dure depuis un certain nombre d'années.

Mme Legault: Le document de travail proposait entre autres que les ententes entre concurrents soient prévues par les dispositions civiles de la loi. Dans ce contexte, l'un des facteurs à prendre en considération dans le cadre de l'analyse générale était un facteur d'efficacité. Le document de travail se demandait en particulier s'il serait approprié de prendre en considération un tel facteur d'efficacité dans le cadre de l'examen des fusions. Le facteur abordé dans le document de travail s'inspirait des dispositions du projet de loi C-249. Il ne s'agissait pas d'une consultation particulière sur une modification aux dispositions relatives aux fusions, mais des commentaires ont été formulés à cet égard à l'époque. Avant de venir ici, j'ai relu les mémoires écrits, et certaines personnes ont fait des commentaires sur cet aspect dans les mémoires écrits, et à la table ronde technique, cette question a été soulevée avec des spécialistes des questions de concurrence.

Le sénateur Tkachuk: Pourrait-on dire que ceux qui ont présenté des exposés sur la question des efficiencies et les discussions qui ont eu lieu dans le cadre du Forum des politiques publiques sur l'élimination des efficiencies comme défense, comme le propose le projet de loi C-249, étaient du même avis ou présentaient des opinions divergentes?

Ms. Legault: Two questions were asked in the discussion paper, if I may just put those on the record. One was whether efficiencies should be considered as a factor in the civil alliance provision, which we had in the discussion paper. The second question was whether efficiencies should be considered as a factor in a merger review: why or why not? People did address those issues. I must say, looking through the transcripts, that the issues that were raised before you and also in the other place were the same types of issues. Some people said that they prefer the status quo, having a defence within the efficiencies provision; and some people said they prefer to have it as a factor. Some people commented about "may" or "shall" and some people commented about the passing on to consumers.

The issues were exactly the same as those raised before you.

Senator Tkachuk: There was no common consensus?

Ms. Legault: No.

Ms. Scott: They were the positions that you have heard. Some people favour a defence, maintain the status quo; and some people favour the introduction of a factor. The issues you have heard over the last weeks or so are the same issues you would have heard last November-December when you heard witnesses as well. You would have heard similar sorts of comments in the process of the Public Policy Forum consultations.

Senator Tkachuk: Why did the government not proceed to bring a bill forward on this issue as part of a package? Is the government's position the same as the private member's position and the same as your position? Is there somewhere stated in a public policy document that this is the position of the Government of Canada?

Ms. Scott: When Bill C-249 passed the House of Commons there was a vote. The then Minister of Industry, Mr. Allan Rock, voted in favour of the private member's bill, as did the current minister, Ms. Lucienne Robillard.

[Translation]

Senator Massicotte: Ms. Scott, you have addressed comments and questions that we have expressed. I would like to come back to the potential impact of the bill. These are issues of efficiency put into perspective that increase supply, where consumer pricing is taken into consideration.

Let us go back to the economic theory. I would cite the Governor of the Bank of Canada, Mr. Dodge, who always says that the only issue for the Canadian economy is the country's productivity or per capita productivity. I have never heard him say that economic or efficiency measures are less important than consumer pricing or competition as such. Competition ensures that productivity is high and that the country produces a lot.

Mme Legault: Deux questions ont été posées dans le document de travail et si vous me le permettez je vais vous les présenter. L'une consistait à déterminer si les efficacités devraient être prises en considération comme facteur dans les dispositions civiles relatives aux alliances. La deuxième question portait sur l'opportunité de prendre en considération les efficacités comme facteur dans le cadre d'un examen de fusion: pourquoi ou pourquoi pas? Ce sont donc des aspects qui ont été abordés. Je dois dire qu'après avoir parcouru les transcriptions, que les questions qui ont été soulevées devant vous et aussi à l'autre endroit étaient du même genre. Certains ont dit préférer le statu quo, avoir une défense dans le cadre de la disposition sur les efficacités; et d'autres ont dit préférer l'approche par facteurs. Certains ont commenté l'utilisation des termes «peut» ou «doit» et certains ont fait des commentaires à propos des répercussions sur les consommateurs.

Les questions soulevées étaient identiques à celles qui vous ont été présentées.

Le sénateur Tkachuk: Il n'y a donc pas eu de consensus?

Mme Legault: Non.

Mme Scott: Ce sont les positions que vous avez entendues. Certains privilégient une défense, le maintien du statu quo; et d'autres préfèrent l'introduction d'un facteur. Les témoignages que vous avez entendus ces dernières semaines sont identiques aux témoignages que vous auriez entendus en novembre et décembre derniers. Vous auriez entendu le même type de commentaires dans le cadre des consultations du Forum de politiques publiques.

Le sénateur Tkachuk: Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas présenté un projet de loi sur cette question? La position du gouvernement n'est-elle pas la même que celle du député et la même que la vôtre? Existe-t-il quelque part un document d'orientation stratégique qui énonce qu'il s'agit de la position du gouvernement du Canada?

Mme Scott: Le projet de loi C-49 a fait l'objet d'un vote à la Chambre des communes. Le ministre de l'Industrie de l'époque, M. Allan Rock, s'est prononcé en faveur du projet de loi d'initiative parlementaire, tout comme l'a fait la ministre actuelle, Mme Lucienne Robillard.

[Français]

Le sénateur Massicotte: Madame Scott, vous soulevez des commentaires et des questions que nous nous posons. J'aimerais retourner au point de vue de l'effet du projet de loi. Ce sont les questions d'efficacité mises en perspective qui augmentent l'offre, où le prix au consommateur est pris en considération.

J'aimerais retourner à la théorie économique. Je fais référence au discours du gouverneur de la Banque du Canada, M. Dodge, qui dit toujours que la seule question pour l'économie canadienne est la productivité du pays ou per capita. Jamais je ne l'ai entendu dire que les mesures de l'économie et les mesures de l'efficacité sont moins importantes que le prix au consommateur ou la concurrence comme telle. La concurrence est pour s'assurer qu'on est très productif et qu'on produit beaucoup comme pays.

I am trying to understand the economic theory. Why is the efficiency argument secondary to competition or consumer pricing or consumer supply? Is that consistent with economic theory as expounded by our major Canadian economists? It even seems to go against the four objectives in the existing legislation. The purpose of the Competition Act is helped. Those four objectives seem to be forgotten. Can you help us?

Ms. Scott: We are not saying that the issue of efficiency is secondary. It remains a very important issue. We have before us the Competition Act. It is the interpretation of the Competition Act.

According to this legislation, the important thing is to have competition to ensure that Canadians benefit from all the advantages of competition, that is, choice and competitive pricing. There are even incentives for innovation and investment that do come from competition among large companies.

It is not that the importance of efficiencies is not recognized. On the contrary, I would say that the proposed approach is to continue to emphasize efficiency, but also to recognize that there is a need to recognize the impact on the market. Do we still have a competitive market? Are Canadians, companies and individuals benefiting from competition and the economy?

Senator Massicotte: With the proposed amendment, only efficiencies that benefit the consumer are considered. Efficiencies that increase competitiveness or productivity are not taken into account. You say that in the definition of competition in the Competition Act, you are prepared to have productivity and the well-being of our country considered secondary interests.

Ms. Scott: When I look at the proposed amendment, I am not limiting the benefits to price and choice. The wording in the provision is very broad. It can be read to mean that if a benefit to consumers can be identified, it should be taken into consideration.

If company mergers have a positive effect on investment, innovation and research and development, always in view of increasing economic productivity, that should be taken into account. Everyone acknowledges that individuals benefit from this. The bill is quite clear when it states:

... including competitive prices or product choices...

The word "including" means that these are examples, and one could think of other examples that would benefit consumers.

Senator Massicotte: I want to be sure that I really understand your position. We are still talking about benefits to consumers, not to shareholders or employees. I agree that the legislation, as it is currently drafted, does not define this. The tribunal decided that the idea of efficiency was more important than the idea of competition.

J'essaie de comprendre la théorie économique. Pourquoi l'argument de l'efficacité est-il secondaire à la concurrence ou au prix du consommateur ou l'offre au consommateur? Est-ce cohérent avec la théorie économique de tous nos grands économistes canadiens? On dirait que c'est même contraire aux quatre objectifs de la loi existante. On définit le but de la Loi de la concurrence. On dirait qu'on oublie ces quatre objectifs. Pouvez-vous nous aider?

Mme Scott: On ne dit pas que la question d'efficacité est secondaire. Cela demeure une question très importante. Nous avons devant nous la Loi sur la concurrence. C'est l'interprétation de ce qu'est la Loi sur la concurrence.

Selon cette loi, ce qui est important est d'avoir la concurrence pour assurer que les Canadiens et les Canadiennes profitent de tous les avantages de la concurrence, c'est-à-dire le choix et les prix concurrentiels. On encourage même l'innovation et les investissements qui découlent, en fait, de la concurrence entre les grandes entreprises.

Ce n'est pas que l'on ne reconnaisse pas l'importance des efficacités. Tout au contraire, je dirais que l'approche qu'on propose est de continuer à mettre l'accent sur l'efficacité, mais de reconnaître, en même temps, qu'il faut regarder quel est l'impact dans le marché. Est-ce que l'on continue à avoir un marché concurrentiel? Est-ce que les Canadiens, les entreprises et les individus bénéficient de la compétition et de l'économie?

Le sénateur Massicotte: Avec l'amendement qui est fait, ce sont seulement les efficacités qui bénéficient au consommateur qui sont considérées. Les efficacités de compétitivité et de productivité ne sont pas considérées. Vous dites que dans la définition de concurrence, de la Loi de la concurrence, vous êtes prête à mettre comme intérêt secondaire la productivité et le bien-être de notre pays.

Mme Scott: Quand je lis la modification proposée, je ne limite pas les bénéfices aux questions de prix ou de choix. Le langage de l'article de la loi est très large. On peut y lire que si on peut identifier un bénéfice en faveur des consommateurs, on doit pouvoir le prendre en considération.

Si des fusions d'entreprises ont pour résultats la capacité d'investir, d'innover et de faire de la recherche et du développement, toujours dans le but d'accroître la productivité dans l'économie, cela devrait être pris en considération. Tous reconnaîtront que cela représente des bénéfices pour les individus. La loi est assez claire lorsqu'elle dit:

[...] notamment, les bénéfices aux consommateurs, notamment le prix et le choix [...]

Le terme «notamment» signifie que ce sont des exemples et on peut imaginer d'autres exemples qui constituent des bénéfices pour les consommateurs.

Le sénateur Massicotte: Je veux m'assurer que je comprends bien votre point de vue. On parle toujours du bénéfice des consommateurs, pas celui des actionnaires ou des employés. Je suis d'accord pour dire que la loi, telle que rédigée présentement, manque de définition. Le tribunal a décidé que la notion d'efficacité était plus importante que la notion de concurrence.

This bill would close the door to that. Although efficiency and productivity in the Canadian economy are very important, the benefit to the consumer counts the most. Do you agree with my interpretation?

Ms. Scott: You seem to be saying that efficiency and productivity are the same thing. I do not entirely agree with that. When we talk about consumers, we are talking about companies, individuals and everyone who benefits from the advantages of a competitive market. All that has quite a major impact on society.

If we look at how the current legislation is interpreted, it is clear that monopolies can be created. The issue of natural monopolies has not been regulated and that goes against all economic theory.

In general, Canada has had monopolies, such as the CRTC and telecommunications companies, and these monopolies were regulated. Now, there is an effort to encourage deregulation. I entirely agree with the tendency to move away from regulating monopolies toward a competitive market.

If the result is the creation of a monopoly in which companies can innovate and invest, and if they can increase their prices, that goes against the objectives of the Competition Act.

[English]

Senator Harb: Thank you for your presentation. If Bill C-249 had been passed when the merger application was made, would you have been able to deny the merger application, and would that have succeeded, then, before the courts?

Ms. Scott: Generally speaking, if it had been a factor rather than a defence, it would have been much more difficult for that merger to have succeeded if the amendment in Bill C-249 had been the law.

Mr. Dave McAllister, Major Case Director and Strategic Policy Advisor, Competition Bureau: I will try to illustrate what we are talking about here in terms of the factor versus the defence. Instead of dealing with propane, perhaps we can think of a proposed merger in an industry with three equal size firms where one firm will end up with 66 per cent of the market, with 33 per cent in the hands of a competitor. We look at the merger and conclude there is a serious competition problem. The competition between the merging firms is being eliminated and there will only be two competitors left. In that scenario, if there were significant verifiable efficiencies that could be considered as a factor in the analysis, it would be possible to conclude that, because there is a 33 per cent competitor in the market, there will be competitive discipline imposed on the merged parties. There is a likelihood that they will have the discipline to achieve the efficiencies and pass them on to consumers.

Avec le projet de loi ce n'est plus possible. Même les notions d'efficacité ou de productivité canadienne sont plus importantes, c'est maintenant le bénéfice du consommateur qui compte le plus. Êtes vous d'accord avec mon interprétation?

Mme Scott: Vous semblez dire que l'efficacité et la productivité c'est la même chose. Je ne suis pas entièrement d'accord avec cela. Lorsqu'on parle des consommateurs, on parle des entreprises, des individus, de tous ceux qui profitent des avantages d'un marché concurrentiel. Tout cela produit un impact assez large dans la société.

Si on regarde le résultat de l'interprétation de la loi telle qu'elle existe maintenant, on voit qu'il y a une possibilité de création de monopoles. La question de monopole naturel n'est pas réglementée et cela va à l'encontre de toute la théorie économique.

En général, le Canada a connu des monopoles, comme le CRTC et les compagnies de télécommunications, et ces monopoles étaient réglementés. Maintenant, on essaie d'encourager la déréglementation. Je suis entièrement d'accord avec l'approche qui va de la réglementation des monopoles vers le marché concurrentiel.

Si le résultat est la création d'un monopole dans lequel les entreprises peuvent innover et investir, et qu'elles peuvent augmenter leurs prix, cela va à l'encontre des objectifs de la Loi sur la concurrence.

[Traduction]

Le sénateur Harb: Je vous remercie de votre exposé. Si le projet de loi C-249 avait été approuvé au moment où la demande de fusion a été présentée, auriez-vous été en mesure de rejeter la demande de fusion, puis auriez-vous obtenu gain de cause devant les tribunaux?

Mme Scott: En règle générale, si cela avait été un facteur plutôt qu'une défense, il aurait été beaucoup plus difficile pour cette fusion d'être menée à bien si l'amendement prévu par le projet de loi C-249 avait eu force de loi.

M. Dave McAllister, directeur des dossiers spéciaux et conseiller stratégique, Bureau de la concurrence: Je vais tâcher de vous donner un exemple de la différence qui existe entre le facteur et la défense. Au lieu de prendre l'exemple du gaz propane, nous pourrions peut-être songer à une fusion proposée dans une industrie ayant trois entreprises de taille égale et à la suite de laquelle une entreprise se retrouve avec 66 p. 100 du marché, et 33 p. 100 entre les mains d'un concurrent. L'examen de cette fusion nous amène à conclure qu'il existe un sérieux problème de concurrence. On est en train d'éliminer la concurrence entre les entreprises qui fusionnent et il ne restera que deux concurrents. Selon un tel scénario, s'il existait de véritables efficacités qui pouvaient être prises en considération en tant que facteurs dans le cadre de l'analyse, il serait possible de conclure qu'étant donné qu'un concurrent détient 33 p. 100 du marché, il y aura une discipline concurrentielle imposée aux parties fusionnées. Il est probable qu'elles auront la discipline voulue pour réaliser les efficacités et en faire profiter les consommateurs.

In that scenario, the merger factor may tip the analysis in favour of allowing the merger. This is just a hypothetical example. If you go from a merger of an industry with two firms to one firm, of course, there is a total elimination of competition. There is no competitive discipline on the merged party to realize the efficiencies and certainly not to pass them on to consumers.

On a continuum of a not substantial lessening of competition to a monopoly, as you get closer to a monopoly or a near-monopoly, the factor approach would make it more difficult for the parties to convince the tribunal that the merger should be allowed in the public interest.

Senator Harb: When would the Competition Bureau reach the conclusion that there is a dominance element and, therefore, a lack of competition, and conclude that the application should be turned down? At what point do you decide whether there is a dominance or not in the marketplace?

Mr. McAllister: The answer varies on the case-specific facts. We do know that the act specifies that we cannot prevent a merger solely on the basis of market share or concentration. It is already built into the act to recognize the idea that bigness in and of itself is not necessarily bad. The commissioner bears the burden of showing that not only is the industry more concentrated and that the merged parties have a substantial market share, but we must also be guided by the other factors that the tribunal is required to consider. Are there barriers to entering into the industry? Is there any foreign competition? Are there any substitute products that consumers can choose to mitigate the anticompetitive effects of the merger?

Typically, high market share and barriers to entry are the key things we would look at, and we ask ourselves the question: Post-merger, will the merged company have an ability to raise prices that will not be curbed by imports or some other form of effective competition? There is no magic market share number. We tend to think that anything below 35 per cent is highly unlikely to be dominant, so in abuse of dominance cases we look at market share from 35 per cent and up, and most of the contested cases at the tribunal on market shares have been in the 80 to 90 per cent range.

Ms. Scott: It is conceivable that you could have a company that would end up with 95 per cent market share and there would be another company or the potential for other companies to enter the marketplace that would act as a sufficient discipline on the price, so that one would not conclude that there is market power and one would let that merger go through. This is clearly not a market share game, as Mr. McAllister indicated. It is an important distinction between Canadian competition law and U.S. competition law, for example. Recently the Federal Trade Commission published a major report showing the market shares that they have taken into account in determining whether there

Selon ce scénario, l'analyse de la fusion sous l'angle des facteurs peut faire pencher la balance en faveur de la fusion. C'est simplement un exemple hypothétique. Si on passe d'une fusion d'une industrie ayant deux entreprises à une industrie n'en ayant qu'une, bien entendu la concurrence est complètement éliminée. Il n'existe aucune discipline concurrentielle imposée à la partie fusionnée de réaliser les efficacités et certainement pas de faire en sorte qu'ils soient répercutés sur les consommateurs.

Plus on se rapproche d'un monopole ou d'un quasi-monopole, plus il sera difficile en fonction de l'approche par facteurs pour les parties de convaincre le tribunal que la fusion devrait être autorisée dans l'intérêt public.

Le sénateur Harb: Quand le Bureau de la concurrence arriverait-il à la conclusion qu'il y a abus de position dominante et par conséquent une absence de concurrence, et déciderait-il de rejeter la demande? À quel stade décidez-vous s'il y a abus de position dominante ou non sur le marché?

M. McAllister: La réponse varie selon les faits propres à chaque cas. Nous savons effectivement que la loi précise que nous ne pouvons pas empêcher une fusion uniquement en fonction de la part des marchés ou de la concentration. La loi reconnaît déjà la notion selon laquelle la taille en soi n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Il appartient au commissaire de prouver que non seulement l'industrie est plus concentrée et que les parties fusionnées ont une part importante du marché, mais nous devons aussi tenir compte des autres facteurs que le tribunal doit prendre en considération. Y a-t-il des obstacles qui entravent l'accès à l'industrie? La concurrence étrangère joue-t-elle? Existe-t-il des produits de substitution que peuvent choisir les consommateurs pour atténuer les effets anticoncurrentiels de la fusion?

Normalement, une part importante du marché et des obstacles à l'accès sont les facteurs clés que nous examinerions et nous nous poserions la question suivante: après la fusion, l'entreprise fusionnée aura-t-elle la capacité d'augmenter les prix, capacité qui ne sera pas limitée par les importations ou une autre forme quelconque de concurrence efficace? Il n'existe pas de chiffre magique en ce qui concerne les parts de marché. Nous sommes portés à croire que toute part inférieure à 35 p. 100 est très peu susceptible de représenter un abus de position dominante, donc dans les cas d'abus de position dominante, nous examinons les parts de marchés de 35 p. 100 et plus, et la plupart des cas contestés devant le tribunal en ce qui concerne les parts de marché se sont situées dans la fourchette de 80 à 90 p. 100.

Mme Scott: Il est possible qu'une entreprise finisse par posséder 95 p. 100 du marché, et la possibilité pour d'autres entreprises d'accéder au marché permettrait d'assurer une discipline suffisante au niveau des prix, de sorte qu'il serait impossible de conclure à l'existence d'une position dominante sur le marché et dans ce cas la fusion serait autorisée. Comme l'a indiqué M. McAllister, la part du marché n'est pas forcément un élément déterminant. Il existe une distinction importante entre les lois canadiennes sur la concurrence et les lois américaines, par exemple. Récemment, la Federal Trade Commission a publié un important rapport indiquant les parts de marché dont elle a tenu

would be a substantial lessening in competition, because that is the focus of their work. We operate differently. As I said, one need not even have an actual competitor out there. If parties can lead evidence to persuade us that there is a possibility of entry that will act as a discipline on prices, then we can conclude that there will not be a substantial lessening of competition, even in those circumstances with very high market share.

Senator Harb: When the committee considered the bill, and it was supported, they asked for a review of the Competition Act. Then you went out and, as you said to my colleague, did some consultation and people brought forward their submissions. I would think, without even planning it, a good chunk of those submissions would centre around the amendment in Bill C-249 because that was one of the issues that came up before the committee at the time and one of the factors that triggered this whole notion. I am interested in, first, the terms of reference. What did you put on the table before the public in terms of their comment?

Second, to what extent have you considered not only the Canadian domestic market but also the international market because, as you know, we live in a global economy, so in some cases we cannot differentiate between a local market and an international market? In certain instances, under international law, an entrant cannot be prevented from coming into the marketplace. The Competition Bureau could be considering a case involving two domestic firms and decide that the merger will not be allowed because, in the Canadian context, there will be dominance and, therefore, a lack of competition. That is notwithstanding the fact that an outside entity, under international law, could provide the same kind of services to the consumer here, and it could penetrate the Canadian market and provide choices to Canadian consumers.

Regarding the terms of reference, to what extent have you looked at the reality of the situation, in a sense, rather than just looking at the domestic situation? Has any international consultation taken place?

Ms. Scott: You have raised a good question about how do we look at activities that are or could take place in foreign jurisdictions that could have some impact on Canadian companies and how they operate. To me, this was a very real issue in my former guise in the telecommunications industry, which is, obviously, an increasingly global marketplace, so I followed this quite closely.

In merger reviews, there is no geographic boundary that is limited to Canada. When you try to assess whether the merger will result in a lessening of competition, you must define the market in which the company is offering its service. The bureau defines, first, the product market. What is the product? What would be a substitute for that product? It is sometimes not obvious how people substitute different products. However, an assessment is

compte pour déterminer s'il y aurait une diminution importante de la concurrence, parce que c'est ce qui l'intéresse. Nous fonctionnons différemment. Comme je l'ai dit, il n'est même pas nécessaire d'avoir un réel concurrent. Si les parties peuvent présenter des preuves susceptibles de nous persuader qu'il existe une possibilité d'accès au marché qui servira à imposer une discipline au niveau des prix, nous pouvons alors conclure qu'il n'y aura pas de diminution sensible de la concurrence, même dans les circonstances où une entreprise occupe une part très importante du marché.

Le sénateur Harb: Lorsque le comité a étudié le projet de loi, et il l'a appuyé, il a demandé un examen de la Loi sur la concurrence. Comme vous l'avez indiqué à mon collègue, vous avez alors procédé à des consultations et avez reçu des mémoires. Je dirais, même sans que cela soit planifié, qu'une bonne part de ces mémoires devaient porter sur l'amendement du projet de loi C-249 parce que c'est une des questions qui a été soulevée devant le comité à l'époque et un des facteurs qui a déclenché toute cette initiative. Je m'intéresse tout d'abord au cadre de référence de l'étude. Qu'avez-vous présenté au public pour obtenir leurs commentaires?

Deuxièmement, dans quelle mesure avez-vous pris en considération non seulement le marché canadien intérieur mais aussi le marché international parce que, comme vous le savez, nous vivons dans une économie mondiale, donc dans certains cas nous ne pouvons pas faire la distinction entre un marché local et un marché international? Dans certains cas, en vertu du droit international, on ne peut pas empêcher l'arrivée d'un nouveau venu sur le marché. Le Bureau de la concurrence pourrait étudier un cas concernant deux entreprises nationales et décider de ne pas autoriser la fusion parce que, dans le contexte canadien, il y aura position dominante et par conséquent absence de concurrence. Cela indépendamment du fait qu'une entité étrangère, en vertu du droit international, pourrait offrir le même type de service au consommateur ici, et pénétrer le marché canadien et offrir des choix aux consommateurs canadiens.

En ce qui concerne le cadre de référence, dans quelle mesure avez-vous examiné la réalité de la situation au lieu d'examiner simplement la situation au niveau national? Des consultations internationales ont-elles eu lieu?

Mme Scott: Vous avez soulevé une bonne question à propos de la façon dont nous examinons les activités qui se déroulent ou pourraient se dérouler dans des pays étrangers et qui pourraient avoir une certaine incidence sur la façon dont fonctionnent les entreprises canadiennes. Je considère qu'un c'est un aspect très concret compte tenu de mes antécédents dans l'industrie des télécommunications, qui est de toute évidence un marché de plus en plus mondial, donc j'ai suivi cette situation de près.

Les examens de fusion ne comportent aucune frontière géographique qui se limite au Canada. Lorsqu'on tâche d'évaluer si la fusion entraînera une diminution de la concurrence, il faut définir le marché où la compagnie offre ses services. Le Bureau définit d'abord le marché des produits. Quel est le produit? Quel serait un produit de substitution? Parfois, il n'est pas évident de déterminer quels seraient les produits de

done of what we think are comparable substitute products that would act as a discipline. The consumer may say, "The price has gone up on product A, so I will buy product B instead because it is close enough for my purposes."

An analysis is also done of the geographic market; and it is not limited to Canada. When we assess the competition and whether a company can exercise market power, we consider companies that are close at hand, for example, in the United States, that do not have significant transport costs or, indeed, in the information era, do not have many costs at all because they can transmit their product electronically. That would be taken into account in the analysis, and that would be considered a disciplining factor on the price.

For example, if I were dealing with a Canadian company, and that Canadian company was facing electronic competition from a foreign-based company, that competition would be taken into account and assessed to determine whether it would act as a discipline on the ability of the Canadian company to raise its price. That is something that we do now.

I am very interested in the implications of a growing global economy, technological change, deregulation, and in what is happening around the world? What does this mean for Canadian companies? When I spoke to members of the bar a couple of weeks ago I told them that, when they come forward with merger applications, to please lead all the evidence. I used to sit in on the debates inside a corporation and consider precisely this issue. A lot of consideration was given to where the competition of the future will come from. We tell companies that are merging to lead whatever evidence they want to demonstrate to us that, in fact, the competitor of the future is not the company down the street now, because it is a global marketplace. This is extremely important to our work, and it will become increasingly important to our work.

It is also important to remember that we are now in a world of global corporations. I will take a famous example of two companies merging, which is that of GE and Honeywell. When they merged in the United States they were also merging in Canada, in Europe and wherever they have customers. They had to go before multiple competition authorities for authorization. They went before the American authorities and their application succeeded. They went before the European authorities and their application failed. What does that mean? It meant their merger failed.

Therefore, to some extent you can have increased harmonization of the rules that guide us in our merger analysis, but they need not be identical. We have Canadian concerns that may be quite different from U.S. or European concerns but, to the extent that you can move toward some type of similarity — we call it soft convergence — then that is good

substitution. Cependant, on évalue ce que nous considérons être des produits de substitution comparables qui pourraient imposer une discipline au niveau des prix. Le consommateur pourrait dire: «Le prix du produit A a augmenté donc j'achèterai à la place le produit B parce qu'il correspond assez bien à mes besoins.»

On analyse également le marché géographique qui n'est d'ailleurs pas restreint au Canada. Lorsque nous évaluons la concurrence et déterminons si une entreprise peut exercer une position de dominance, nous étudions les entreprises qui sont proches par exemple aux États-Unis, qui n'ont pas de frais de transport importants ou, à l'époque de l'information, qui n'ont pour ainsi dire pas de coûts parce qu'elles peuvent transmettre leurs produits électroniquement. C'est un aspect dont l'analyse tiendrait compte et qui serait considéré comme un facteur susceptible d'imposer une discipline en matière de prix.

Par exemple, si je traitais avec une entreprise canadienne, et que cette entreprise faisait face à une concurrence électronique de la part d'une entreprise étrangère, on prendrait en compte et on évaluerait cette concurrence pour déterminer si elle contrôlerait la capacité de l'entreprise canadienne d'augmenter ses prix. C'est l'une des choses que nous faisons maintenant.

Je m'intéresse beaucoup aux conséquences de la mondialisation croissante de l'économie, du changement technologique, de la déréglementation, et de ce qui se passe dans le monde. Qu'est-ce que cela signifie pour les entreprises canadiennes? Lorsque j'ai parlé aux membres du barreau il y a quelques semaines, je leur ai dit que lorsqu'ils présentent une demande de fusion, de bien vouloir présenter toute les preuves. J'avais l'habitude par le passé, d'assister à des débats se déroulant dans une entreprise et j'ai pris en considération cette question même. On a passé beaucoup de temps à s'interroger sur la provenance de la concurrence de l'avenir. Nous disons aux entreprises qui fusionnent de produire toutes les preuves qu'elles veulent pour nous prouver qu'effectivement le concurrent de l'avenir n'est pas l'entreprise au coin de la rue aujourd'hui, étant donné que le marché est mondial. C'est un aspect extrêmement important de notre travail et qui le deviendra de plus en plus.

Il est également important de ne pas oublier que nous vivons aujourd'hui dans un monde de multinationales. Je vais prendre l'exemple célèbre de deux entreprises qui ont fusionné, c'est-à-dire GE et Honeywell. Lorsqu'elles ont fusionné aux États-Unis, elles ont aussi fusionné au Canada, en Europe et partout où elles ont des clients. Elles ont dû comparaître devant des instances multiples de concurrence pour obtenir l'autorisation de fusionner. Elles ont comparu devant les instances américaines et leur demande a été approuvée. Elles ont comparu devant les instances européennes et leur demande a été rejetée. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que leur fusion a échoué.

Par conséquent, dans une certaine mesure, on peut accroître l'harmonisation des règles qui nous guident dans notre analyse des fusions, mais il n'est pas nécessaire qu'elles soient identiques. Le Canada peut avoir des préoccupations qui sont tout à fait différentes de celles des États-Unis ou de l'Europe mais, dans la mesure où on peut adopter des règles plus ou moins

for companies because it increases the likelihood that they will be dealing with similar issues as they go to all these different international competition authorities to seek approval.

Does that answer your question?

Senator Harb: Perfectly.

The Chairman: One of the values of these sessions is that we all learn as we go.

Senator Moore: I want to follow up on Senator Tkachuk's question with respect to the review that was undertaken. I believe, Ms. Legault, you said that the government tabled a response to the Industry Canada report in October of 2002, and then, in the spring of 2003, they called for public input and they hired the Public Policy Forum to obtain that input. It was about the same time, as indicated in the brief of Ms. Scott, that Bill C-249 was in the Commons. Since it was topical at that time, do you know why it was not included in that policy review by Industry Canada through its agent, the Public Policy Forum? It deals with an important part of the act and it will have considerable ramifications, so I would think that something as important and as fundamental as that would have been seized and been part of that policy review.

Ms. Legault: At the time that the discussion paper was issued, which was in June of 2003, Bill C-249 had already been referred to committee and was being considered. In fact if I look at the timing, Bill C-249 was read the third time in the House on May 9 and May 13, 2003, and the discussion paper was issued in late June, 2003, so in fact it had already passed the House and had been voted upon by the House by the time that the discussion paper was issued.

Senator Moore: Yes, but it did not go further than that. It was not dealt with by the Senate.

Ms. Legault: It was then referred to the Senate.

Senator Moore: Various things happened in Parliament.

Ms. Legault: Yes, it was referred to the Senate and, as I said, it was discussed, in part, in a discussion paper along with the other provision dealing with civil strategic alliance, and a question was asked specifically about whether or not our stakeholders felt it was appropriate to consider efficiencies as a factor in merger review.

Bill C-249 itself was not part of a specific, separate consultation because of the legislative path it was following at the time. It had already been passed by the House and it had been referred to this committee for consideration. It had been referred to the Senate, in any event, for consideration.

Senator Moore: I find it peculiar that something as important as that would not have been part of the Industry Canada report in the spring of 2002 and would have been continued to be looked at

similaires — ce que nous appelons la convergence douce — c'est alors une bonne chose pour les entreprises parce qu'elles seront plus susceptibles d'aborder des problèmes analogues lorsqu'elles s'adressent à différentes instances internationales en matière de concurrence pour obtenir leur approbation.

Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Harb: Tout à fait.

Le président: L'intérêt de ce genre de sessions est en outre que nous apprenons tous quelque chose au fur et à mesure.

Le sénateur Moore: Je voudrais poursuivre dans la même veine que le sénateur Tkachuk dont les questions portaient sur l'examen qui avait été entrepris. Vous avez dit, je crois, madame Legault, que le gouvernement avait déposé en octobre 2002 une réponse au rapport d'Industrie Canada puis, au printemps 2003, qu'il avait ouvert une consultation publique et qu'il avait engagé à cette fin le Forum des politiques publiques. C'est à peu près à la même époque, comme on peut le lire dans le mémoire de Mme Scott, que les Communes étudiaient le projet de loi C-249. Comme c'était donc un sujet d'actualité, pourriez-vous nous dire pourquoi Industrie Canada ne l'avait pas fait intégrer à son examen par son courtier, le Forum des politiques publiques? Il s'agit après tout d'un volet important de la loi qui aura des ramifications considérables, et j'estime que quelque chose d'aussi important et d'aussi essentiel aurait dû à tout le moins faire partie du champ d'étude de cette politique.

Mme Legault: Au moment du dépôt du document de discussion, c'est-à-dire en juin 2003, le projet de loi C-249 avait déjà été renvoyé en comité qui en avait commencé l'étude. D'ailleurs, si je me souviens bien de la chronologie, le projet de loi avait reçu la troisième lecture à la Chambre les 9 et 13 mai 2003, alors que le document de discussion fut pour sa part publié à la fin juin de sorte qu'à ce moment-là, le projet de loi avait déjà franchi l'étape du vote à la Chambre des communes.

Le sénateur Moore: Oui, mais il n'est pas allé plus loin et le Sénat ne s'en est pas saisi.

Mme Legault: Il a pourtant été renvoyé au Sénat.

Le sénateur Moore: Toutes sortes de choses se sont produites au Parlement.

Mme Legault: En effet, le projet de loi en question fut renvoyé au Sénat et, comme je l'ai déjà dit, il fut évoqué en partie dans un document de discussion en même temps que d'autres dispositions concernant l'alliance stratégique civile, et on avait d'ailleurs précisément demandé à nos intervenants s'ils pensaient qu'il fallait tenir compte des efficacités dans l'examen des fusions.

Le projet de loi C-249 n'a pas fait l'objet d'une consultation séparée, d'une consultation distincte, en raison du cheminement législatif qu'il suivait à l'époque. Il avait déjà été adopté par la Chambre, et il avait été renvoyé à votre comité pour étude. En tout état de cause, ce projet de loi avait été soumis au Sénat pour étude.

Le sénateur Moore: Je trouve un peu étrange que quelque chose d'aussi important ait été omis du rapport déposé par Industrie Canada au printemps 2002 alors qu'il continuait à faire l'objet

as a policy consideration. Just because it is before the House and the Senate does not mean people cannot look at it. It is not like a case is before the court where you cannot comment.

Mr. Chairman, may I deal with "shall" and "may"?

The Chairman: Go ahead. It has been raised.

Senator Moore: You state in your presentation:

Does the use of "may" suggest that efficiencies need not be taken into account? The short answer is "no." Replacing the word "shall" with "may" simply makes this legislation consistent with section 93 of the Competition Act... The word "may" is used since each factor need not apply to all cases.

It seems to me that unless the word "shall" is there, factors need not be looked at. The only way that people can be made to look at all factors is if they are told that you "shall" do that. However, do you think that "may" has the same purpose or meaning as "shall"? I do not understand that.

Ms. Scott: I looked at it in a couple of different ways. One is to posit: What if it stated in section 93 that the tribunal "shall" look at it? Having studied the law for many years, it seems to me that that would create a most unusual situation where you would be telling the tribunal that it must take into account matters that are irrelevant to the transaction before it.

If you do not have "shall," which I would suggest is an inappropriate word in this type of direction to a tribunal, the other option is to have "may." That indicates you "may" take it into account, if it is relevant.

As you say, senator, a tribunal could say, "There was no obligation on me; it says 'may'." I will make two comments about that. First, it would be highly unusual as a practice of a tribunal where evidence is properly laid before it that the tribunal would choose to disregard that evidence. Indeed, I suspect there might be grounds for appeal if a tribunal had relevant matters before it and had adduced before it evidence that would be relevant to the matter and they refused to take that into account. Those are the basic principles of administrative law. You should be putting your mind to what is before you and not disregarding relevant matters.

Second, the practice of the tribunal would suggest that they do exactly that. If you review the cases that have gone before the tribunal, you would see that they review all the evidence of all the relevant factors. Their practice would suggest that that would be the outcome.

I do not believe that the use of the word "may" would allow for the tribunal to disregard evidence of efficiencies. Frankly, if I thought that were so, I would be troubled by it. My view is that the notion and the analysis of efficiencies and whether they are brought about by a corporation is increasingly relevant as we consider the global context. The tribunal should be paying attention to that.

d'un examen de politique. Ce n'est pas parce que ce projet de loi était au Parlement que personne d'autre ne pouvait l'étudier. Ce n'est pas comme un renvoi devant les tribunaux qui interdit tout commentaire sur l'affaire.

Monsieur le président, puis-je passer maintenant aux deux termes «doit» et «peut»?

Le président: Allez-y, la question a déjà été évoquée.

Le sénateur Moore: Voici ce que vous dites dans votre exposé:

Est-ce que l'utilisation de «doit» suggère que les gains en efficacité n'ont pas à être considérés? La réponse est «non». Le terme «doit» a été remplacé par «peut» uniquement pour rendre le projet de loi conforme à l'article 93 de la Loi sur la concurrence [...] Le mot «peut» est utilisé puisque tous les facteurs ne sont pas pertinents dans tous les cas.

Il me semble qu'à moins d'utiliser le mot «doit» les facteurs ne doivent pas être pris en compte. La seule façon d'obliger les gens de tenir compte de tous les facteurs, c'est d'utiliser le mot «doit». Pensez-vous toutefois que le mot «peut» ait le même objet, la même signification que le mot «doit»? Je ne comprends pas.

Mme Scott: J'ai regardé la chose sous des angles différents. Le premier angle constitue à postuler ceci: que se passe-t-il si l'article 93 prescrit que le tribunal «doit» en tenir compte? Ayant étudié le droit pendant de nombreuses années, j'ai le sentiment que cela créerait une situation inusitée en ce sens qu'on dirait ainsi au tribunal qu'il doit tenir compte de certaines choses qui ne sont pas pertinentes à la transaction qu'il considère.

À défaut du mot «doit», qui selon moi est tout à fait mal avisé lorsqu'on songe qu'il s'adresse ainsi à un tribunal, la seule autre possibilité est de dire «peut». Cela veut alors dire qu'on «peut» prendre ce facteur en compte s'il est pertinent.

Comme vous le dites, sénateur, un juge pourrait fort bien dire: «Je n'ai aucune obligation, en effet la loi dit «peut». Je dirais deux choses à ce sujet. Tout d'abord, il serait tout à fait inusité qu'un tribunal qui reçoit une preuve en règle n'en tienne pas compte. D'ailleurs, j'imagine qu'il y aurait motif d'appel si un tribunal qui avait eu connaissance d'éléments pertinents et qui avait reçu des preuves pertinentes elles aussi, avait refusé d'en tenir compte. C'est là un principe fondamental du droit administratif. Un tribunal doit s'employer à examiner ce dont il est saisi et ne pas négliger les éléments pertinents.

En second lieu, la jurisprudence nous apprend que c'est exactement ce qui se passe. Si vous examinez cette jurisprudence, vous constaterez que le tribunal examine toutes les preuves issues de tous les facteurs pertinents. Cette jurisprudence porterait à penser que c'est cela qu'il ferait.

Je ne pense pas que l'utilisation du mot «peut» permettrait au tribunal de ne pas tenir compte des preuves d'efficacités. Si je le pensais, cela me mettrait mal à l'aise. Mon opinion est que la notion et l'analyse des efficacités, lorsqu'elles sont présentées par une société, sont d'autant plus pertinentes que nous tenons compte du contexte global. Et le tribunal devrait y prêter attention également.

I am not sure it should trump a situation where the result would be a monopoly when I believe that goes contrary to the purpose of the legislation.

Senator Kelleher: I would refer you to page 2 of your presentation. While you were not here at all of the hearings, I was. I listened attentively to all the witnesses. Only one witness agreed with the proposed change set out in Bill C-249, while all of the other strongly disagreed. In particular, I take issue with your third paragraph on page 2, where I think you are suggesting that you and the Canadian Bar Association support the same approach. I do not think that is correct at all. As I listened to the evidence, the Canadian Bar Association does not agree with you.

Ms. Scott: Let us be very clear on this point because we are not 100 per cent lined up with the Canadian Bar Association. There are three or four issues.

Senator Kelleher: I understand that.

Ms. Scott: I want to be very clear on this because I do not want there to be any misunderstanding as to what I am saying the Canadian Bar Association said. The CBA has said that they favour a factor approach. I am saying that the Competition Bureau favours a factor approach.

The Canadian Bar Association expressed additional concerns, however. The first has to do with consultations. They believe there should be further consultations. They have expressed concern about including the words such as, "passing on to consumers," and "merger specific."

Clearly, they have those additional concerns. In terms of the "passing on to consumers" concern, I suspect they may read the section more narrowly than I do which, perhaps, is their concern.

This comes down to a debate about a factor approach or a defence. I believe the CBA is on record as supporting the factor approach.

Senator Kelleher: How do you account for the fact that all the other witnesses, except the first one, disagreed with Bill C-249 and expressed concerns about removing the efficiencies defence? Are they all wrong and you are right?

Ms. Scott: I would say there are two positions on this. I think you have heard those. You have heard from a number of legal counsel from Superior Propane who have come before you with their specific knowledge of that case. You have heard from the Canadian Bar Association. I would have to say that I do not believe they are so opposed. I believe they favour a factor approach.

Je ne suis pas certaine qu'il faudrait biaiser les choses lorsque l'issue serait un monopole alors qu'à mon avis cela est contraire à l'intention du législateur.

Le sénateur Kelleher: Je voudrais revenir à la page 2 de votre exposé. Vous n'avez pas suivi toutes nos audiences, mais moi si. J'ai écouté avec beaucoup d'attention tous les témoins. Un seul était d'accord avec les changements proposés par le projet de loi C-249, et tous les autres ont exprimé une vive opposition. En particulier, je m'inscris en faux contre ce que vous affirmez au quatrième paragraphe de la page 2, lorsque vous dites, je crois, que l'Association du Barreau canadien et vous êtes du même avis. Je ne pense pas que ce soit exact. J'ai écouté les témoignages et je peux vous dire que l'Association du Barreau n'est pas d'accord avec vous.

Mme Scott: Comprenons-nous bien à ce sujet parce que nous ne sommes pas 100 p. 100 d'accord avec l'Association du Barreau canadien. Il y a trois ou quatre éléments différents.

Le sénateur Kelleher: Je comprends bien

Mme Scott: Je veux que nous nous comprenions bien à ce sujet parce que je ne tiens pas à ce qu'il y ait quelque malentendu que ce soit au sujet de ce que je dis moi sur ce qu'a dit l'Association du Barreau. L'Association a déclaré qu'elle était favorable à une approche par facteurs. Je dis moi que le Bureau de la concurrence préconise lui aussi une approche par facteurs.

Toutefois, l'Association canadienne du Barreau a exprimé d'autres types de préoccupations. En premier lieu, il y a la consultation. L'Association estime qu'il devrait y avoir d'autres consultations. Elle a également exprimé certaines préoccupations au sujet de l'utilisation d'expressions comme «revenir aux consommateurs», et «propres à un fusionnement».

Effectivement, ce sont-là des préoccupations d'un autre ordre. En ce qui concerne l'expression «revenir aux consommateurs» qui semble poser problème, j'imagine que l'Association interprète peut-être cette disposition de façon plus restrictive que moi, ce qui explique probablement leur préoccupation.

Tout cela revient à un débat sur une approche par facteurs ou une défense. Et j'ai la conviction que l'Association du Barreau canadien a déjà dit publiquement qu'elle était favorable à l'approche par facteurs.

Le sénateur Kelleher: Comment expliquez-vous le fait que tous les autres témoins, sauf le tout premier, ont exprimé leur opposition au projet de loi C-249 et ont dit craindre la disparition de la défense des efficacités? Est-ce qu'ils ont tous tort alors que vous avez raison?

Mme Scott: Je dirais qu'il y a ici deux positions. Vous les avez déjà entendues je crois. Vous avez entendu plusieurs conseillers juridiques de Superior Propane qui sont venus témoigner, forts de leur connaissance intime de l'affaire. Vous avez également entendu les représentants de l'Association du Barreau canadien. Il faut que je vous dise qu'à mon avis, les deux ne sont pas aussi opposés qu'ils le semblent. Je pense qu'ils sont favorables à une approche par facteurs.

You have not yet heard from those who would normally speak in favour of this amendment. You will hear another group following our presentation that, I believe, supports the factor approach and Bill C-249.

You have not yet heard from any of the consumer groups. I think they have said that they are willing to appear, if you would like to hear from them. Thus, you would likely hear support from them as well.

I know there are other lawyers who have put their names forward as being willing to appear. You have heard one subset. Frankly, there are two arguments. I tried to explain the best way I can why we favour a factor approach. However, I do not think this is so much a counting of heads to decide who is right and who is wrong. I think you are looking at two different approaches that have various strengths and weaknesses.

Senator Kelleher: One of the problems we have is the way this bill was handled. You may not like my suggestion, but I suggest this bill was manufactured, brought forward and drawn up by the former commissioner, who is no longer with us. He has gone to a life on the bench. He enlisted the aid and assistance of an M.P. to carry the bill forward.

Senator Prud'homme: Who is here by the way.

Senator Kelleher: That may be. Good for him. We welcome him to the committee.

What we have here is a demonstration of the need for the approach a number of us are taking. That is to say, this should be integrated with a full review of the bill, and not be an ad hoc stand-alone bill. I do not think this is a good approach.

I also take issue with your suggestion that this bill would bring us closer to the rules of our trading partners. We heard evidence from an American lawyer, who is an expert and whose firm does nothing but merger work, that they are coming to Canada, we are not going to them. The evidence he gave suggests that it is good to have this efficiency defence. I am sure you read that evidence.

Ms. Scott: Yes, I did. You certainly heard from one of the members of the American bar.

It might be useful to get the comments of the competition authority. I think my counterpart is the best source to understand what it is they are trying to accomplish there. I suggest you look at what they are doing and what they have chosen to do, rather than look at the preferred framework of one lawyer who brings forward mergers. If you look at what the Federal Trade Commission has adopted as an approach you will see that it is quite similar to Bill C-249. That is where they have chosen to position themselves. It is not a movement toward an efficiency defence. The Federal Trade Commission came from a relatively consumer-oriented approach. They have not been particularly interested in pursuing efficiencies the same way as we have in Canada. They are moving toward it, which is why I suggest, if you

Vous n'avez pas encore entendu le témoignage de ceux qui, normalement, se prononceraient en faveur de cet amendement. Vous allez entendre après nous un autre groupe qui, je crois, préconise l'approche par facteurs et appuie le projet de loi C-249.

Vous n'avez pas encore entendu les groupes de consommateurs. Ils ont déclaré, je crois, qu'ils seraient prêts à venir témoigner si vous étiez disposés à les entendre. Ainsi, vous pourriez également voir qu'eux aussi, sont favorables.

Je sais qu'il y a d'autres juristes qui vous ont dit être prêts à venir témoigner. Vous avez entendu une catégorie d'entre eux. Mais pour être franche avec vous, je vous dirais qu'il y a deux arguments. J'ai essayé de vous expliquer du mieux que je le pouvais pourquoi nous sommes favorables à une approche factorielle. Mais je ne pense pas qu'il faille compter les têtes pour décider qui a tort et qui a raison. Pour moi, il s'agit de deux approches différentes dont chacune a ses points forts et ses points faibles.

Le sénateur Kelleher: L'une des difficultés tient à la façon dont ce projet de loi a été abordé. Vous n'aimerez peut-être pas ce que je vais vous dire, mais à mon avis, c'est un projet de loi qui a été fabriqué, présenté et élaboré par votre prédécesseur qui n'est plus là. Et qui va passer le reste de sa vie dans la magistrature. Il avait mobilisé l'aide d'un député pour faire adopter le projet de loi.

Le sénateur Prud'homme: En passant, il est ici.

Le sénateur Kelleher: Peut-être, et tant mieux pour lui. Qu'il soit le bienvenu au comité.

Nous avons donc ici la preuve que l'approche privilégiée par plusieurs d'entre nous est nécessaire. Cela revient donc à dire qu'il faudrait intégrer la chose à un examen approfondi du projet de loi, sans en faire une mesure législative distincte. Je ne pense pas que cette façon de procéder soit bonne.

Je conteste également votre position lorsque vous dites que le projet de loi nous alignerait davantage sur les règles de nos partenaires commerciaux. Nous avons entendu un avocat américain, expert en la matière et dont le cabinet s'occupe uniquement de fusions, et qui nous a dit que ce sont eux qui viennent au Canada et non pas le contraire. D'après ce qu'il nous a dit, une défense reposant sur l'efficacité est une bonne chose à avoir. Je suis sûr que vous avez lu son témoignage.

Mme Scott: En effet. Et vous avez ainsi assurément entendu le point de vue d'un des membres du Barreau américain.

Il pourrait être utile de savoir ce qu'en pense l'organisme qui réglemente la concurrence. Je pense que mon homologue est la mieux placée pour vous expliquer ce que les Américains essaient de faire. Je vous recommande d'étudier ce qu'ils font, ce qu'ils ont choisi de faire, au lieu de regarder le cadre de référence préféré d'un seul avocat qui s'occupe uniquement de fusions. Si vous regardez l'approche qui a été adoptée par la Federal Trade Commission, vous constaterez qu'elle est très semblable à ce que propose le projet de loi C-249. C'est donc là la position que les Américains ont choisi d'adopter. Et elle ne penche nullement vers une défense basée sur l'efficacité. La Federal Trade Commission a plutôt opté pour une approche basée sur le consommateur. Elle n'a pas vraiment voulu aller beaucoup plus loin avec la thèse de

had Canada at one end of the spectrum with a defence, where efficiencies trump all other issues, and you had the Americans and the Europeans that have taken a somewhat more consumer orientation, they are now increasingly recognizing the importance of efficiencies.

I would suggest one look at what the competition authorities have done, as opposed to what a member of the private bar might prefer.

Senator Kelleher: One final question: On your last page, Ms. Scott, as a defence, if you will, or a reasoning, you say:

Second, in an increasingly concentrated economy, it is conceivable that another merger application raising the efficiency defence will come forward and result in the creation of a monopoly.

In fairness, you say that this is speculative. Of course it is. We have had only one case, *Superior Propane*, in 18 years. It is not as if this has produced a rush of cases or a rush of applications. I am questioning how important it is to move on this so quickly, which comes back to our original suggestion, at least from some of us, that there is a need here for a further study.

Ms. Scott: I understand, which is why I said it is speculative. It is an observation. Since 1986 or so, there has been an increasing concentration in our industries in general. The likelihood is greater. To my mind, this is a weighing of pros and cons, the risks that one might run. Obviously, you will make your determination. I was trying to put the factors in the balance that I would take into account in deciding whether a delay is warranted or not.

Mr. McAllister: It just occurred to me that there is another side of the coin. I was here when Mr. Tim Kennish testified. It seemed to me a fair representation of his evidence that there may be some mergers contemplated that will not be brought forward because of the uncertainty that exists now with respect to the efficiency defence in particular, this balancing-weights approach, and the need to identify socially adverse consequences. That draws attention to the need that it would be preferable to try to clarify the law, and the sooner the better.

Senator Kelleher: That is right, but I do not think it has to be clarified next month.

The Chairman: One thing that has bothered others and me in discussion around the table is that there is a fundamental confusion of roles. You and I spoke about it earlier, commissioner. We have, in the role of this committee, many agencies of government with different responsibilities

l'efficience que nous ne l'avons fait, nous, au Canada. Les Américains tendent vers cela, et c'est pour cette raison que je vous ai dit que si le Canada était à une extrémité du spectre avec une défense donnant la préférence absolue aux efficacités, et si les Américains et les Européens ont adopté une attitude plus axée sur le consommateur, ces derniers reconnaissent désormais de plus en plus l'importance des efficacités.

Je vous suggérerais donc de regarder un peu ce que les organes de réglementation de la concurrence ont fait ailleurs plutôt que les préférences du Barreau privé.

Le sénateur Kelleher: Une dernière question: à la dernière page de votre texte, madame Scott, vous dites ceci en guise de défense, si vous me permettez l'expression, ou de raisonnement:

Ensuite, dans une économie de plus en plus concentrée, un autre fusionnement auquel les parties pourraient faire valoir la défense des gains en efficience est probable et pourrait mener à la création d'un monopole.

Vous dites là, il faut le reconnaître, que c'est une conjecture. Bien entendu c'en est une. En 18 ans, il n'y a eu qu'une seule cause, *Superior Propane*. Ce n'est pas comme si ce genre de dispositions avait provoqué une ruée, une foule de demandes. Alors je me demande s'il est vraiment important d'avancer aussi rapidement que cela sur ce front, ce qui revient à ce que nous disions au départ, du moins certains d'entre nous, c'est-à-dire que cette question exige d'être étudiée de façon plus approfondie.

Mme Scott: Je comprends fort bien, et c'est pour cela que j'ai dit que c'était une conjecture. C'est simplement une observation. Depuis environ 1986, nos industries sont de plus en plus concentrées. Par conséquent, ce genre de chose est de plus en plus probable. À mon sens, c'est un juste milieu entre les avantages et les inconvénients, les risques qu'on pourrait courir. Manifestement, vous avez fait votre choix. J'essayais simplement de mettre dans l'équation tous les facteurs dont je tiendrai compte pour décider s'il faut ou non retarder les choses.

M. McAllister: Il me vient à l'esprit qu'il y a un revers à la médaille. J'étais là pour le témoignage de M. Kennish. Il m'a semblé présenter fort justement son témoignage en disant que certaines fusions, qui sont envisagées, ne seront pas concrétisées en raison de l'incertitude actuelle en ce qui concerne en particulier la défense des efficacités, cette approche de juste milieu, et de la nécessité d'identifier les conséquences néfastes sur un plan social. Voilà qui appelle l'attention sur le fait qu'il devrait être préférable d'essayer de rendre la loi plus claire, et le plus tôt sera le mieux.

Le sénateur Kelleher: C'est exact, mais je ne pense pas qu'il faille le faire du jour au lendemain.

Le président: Pendant toutes les discussions qui ont eu cours ici, une chose qui m'a tracassé ainsi que d'autres collègues est le fait qu'il y a une confusion véritable des rôles. Nous nous en sommes parlé un peu plus tôt, commissaire. Notre rôle ici au comité est d'entendre toutes sortes d'organismes publics dont les

appearing before us. We usually hear from them and the minister and we put it all in a policy framework because, as legislators, we are here to deal with policy issues.

Speaking personally and echoing what others have said, part of the dilemma is to understand how our system works. We have to educate ourselves. We have the Competition Bureau, which under the definition of the act, is to administer and enforce an act. Then, if you read, for instance, the debates of 1986 when this was brought into force the policy is the reflection of a broad industrial strategy for Canada.

The creation, development and maintenance of an industrial strategy for Canada is the role of governments, ministers and their departments. That policy is created by legislation, and then various agencies are created to interpret the act and enforce it.

However, there is confusion. In fairness, I know you tried to address that, but the confusion remains. I am raising this now because, in support of your view of the American position you look for confirmation to your counterpart. What we see is agency supporting agency, and agency reinforcing agency where we, in spite of pleas, do not hear from those who are responsible for drafting Canada's industrial strategy.

The act is to give effect to a strategy that has been developed. I am trying to be as honest and straightforward as I can. It creates a problem. I put a statement on the record a week ago, which was a cry in the dark to try to get some guidance. We have heard from many experts, economists and lawyers, and they start with broad questions such as: What is the economy trying to accomplish? Where are we trying to go as a country? Do we have a different role as a small country next to a large country? All of these issues are part of our industrial strategy. We keep coming down to a narrow issue of enforcement. We are looking for more in our discussion.

If there were an appropriate debate, we might hear from the witnesses you mentioned. We have been trying to encourage them to come. We received a draft report, which has not been tabled yet, from a consumers' group that I guarantee you would not like to see it. They may come forward with it or not.

This is a major debate about what is appropriate industrial and economic strategy for this country. It has also been pointed out that this is not a piece of consumer protection legislation. This is a piece of economic framework legislation to make the Canadian economy more efficient.

responsabilités sont très variées. En règle générale, nous en faisons comparaître les représentants ainsi que le ministre et nous intégrons tout cela à un cadre de politique parce que, comme nous sommes des législateurs, c'est de questions de politique que nous traitons.

Je parle ici en mon nom personnel mais également en reprenant ce que d'autres ont dit aussi, mais une partie du dilemme est qu'il faut comprendre comment notre système fonctionne. Nous devons nous  duquer. Il y a le Bureau de la concurrence qui, aux termes de la loi, est là pour administrer et exécuter une loi. Ensuite, lorsque vous lisez par exemple les débats de 1986 lorsque la disposition était entrée en vigueur, vous constatez que la politique est l'image d'une grande stratégie industrielle pour le Canada.

La création, le développement et le maintien d'une stratégie industrielle pour le Canada sont du ressort des gouvernements, des ministres et de leurs ministères respectifs. Cette politique est créée par voie législative, après quoi les différents organismes sont à leur tour créés pour interpréter la loi et la mettre en application.

Mais c'est précisément là que réside la confusion. Je le reconnais, je sais que vous avez essayé de nous éclairer, mais la confusion demeure. Si j'en parle maintenant, c'est qu'en défendant votre vision de la position américaine, vous cherchez une confirmation de votre homologue. Ce que nous constatons nous, c'est que les organismes officiels s'épaulent et s'aident l'un l'autre alors que nous, malgré tous nos plaidoyers, n'entendons jamais ceux qui ont été à l'origine de la stratégie industrielle du Canada.

Cette loi est là pour concrétiser une stratégie qui a été élaborée. J'essaie d'être aussi honnête et aussi franc que possible. Cela pose un problème. Il y a une semaine, j'ai lancé ici un cri dans le désert pour essayer de demander de l'aide. Nous avons entendu de nombreux experts, économistes et juristes, et tous commencent par des interrogations très générales comme celles-ci: qu'est-ce que l'économie essaie de faire? Qu'est-ce que nous tentons d'accomplir en tant que pays? Notre pays étant petit, notre rôle est-il différent de celui d'un grand pays? Toutes ces questions font partie de notre stratégie industrielle. Et nous n'arrêtons pas de buter sur une question étroite de simple application. Dans nos discussions, nous cherchons plus que cela.

S'il y avait un véritable débat, nous pourrions entendre les témoins que vous avez mentionnés. Nous avons essayé de les inciter à venir. Nous avons reçu une ébauche de rapport, qui n'a pas encore été déposée, de la part d'un groupe de consommateurs, et je peux vous garantir que vous ne l'aimeriez pas. Peut-être vont-ils nous le soumettre, peut-être non.

Il y a donc ce grand débat quant à la meilleure stratégie industrielle et économique possible pour le Canada. On a également fait valoir qu'il ne s'agissait pas ici d'une mesure législative destinée à protéger le consommateur. Il s'agit plutôt d'une loi cadre économique destinée à rendre l'économie canadienne plus efficace.

I say all this, for the record, and to help you understand where we are coming from in this discussion. These are not frivolous comments. We want you to see it as we as legislators see it and as we see our responsibility.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I worked long enough in the telecommunications field to remember that competition in some sectors often comes not from within Canada but rather from abroad. I am thinking, for example, of a company that used to exist called Telelobe.

I want to bring up two sectors: furniture and textiles. If there was only one furniture company that could compete with Asia and the world markets, efficiency would not be considered a factor, but it would be like the case of propane. What competitor is there in that case? Another propane company or a natural gas company? I had to choose to buy a generator that ran on propane, natural gas or diesel. I decided on natural gas because I was connected to the gas line, but I would have chosen one of the others if it was a better buy. We cannot isolate products and companies as if they were alone, without thinking about other, related sectors. I put propane in the energy sector.

How do you narrow these factors? What is considered to be the competitor for propane? Natural gas or diesel?

Ms. Scott: That is exactly what the economists in the Competition Bureau look at. They do quite a technical analysis that shows when one product is substituted for another. I do not know the propane market, but that is exactly what they try to calculate, that is, where can a substitute be found? If there are substitutes, a consumer can say: "I am not buying product A, I am buying product B."

You said that maybe one Canadian company was enough for competition to exist. That is exactly the analysis that is done. The bureau looks at the possibility of a foreign company coming from Asia, the United States or Europe and competing with a Canadian company. Approval might be given for two Canadian companies to merge in order to compete with a foreign company. Such a competitor can discipline the market price. We try to see how competition will occur.

Senator Hervieux-Payette: Where does the consumer find himself when we know that Asian textile workers are paid \$2 a day, whereas in Canada — I am most familiar with the Quebec market — collective agreements determine the price of labour? How do you make a decision on that? It is obvious that it costs less to produce textiles in Asia — even if transportation costs are factored in — than in Canada.

Ms. Scott: The Competition Act has an impact, but free trade does as well. Free trade agreements are signed in order to neutralize these factors. There are laws against anti-dumping. That is one way to prevent someone from coming into our market

Je dis tout cela pour mémoire et pour vous aider à comprendre notre position dans ce débat. Ce ne sont pas des choses dites à la légère. Nous voulons que vous voyiez les choses comme nous les voyons nous, en tant que législateurs, pour que vous compreniez notre responsabilité.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: J'ai travaillé assez longtemps dans le domaine des télécommunications pour me souvenir que très souvent, on a des secteurs où la concurrence n'est pas au Canada, mais vient plutôt de l'étranger. Je me rappelle, entre autres, d'une défunte compagnie qui s'appelait Téléglobe.

Je pense à deux secteurs en particulier: le meuble et le vêtement. S'il n'y avait qu'une compagnie de meubles capable de concurrencer l'Asie et les marchés mondiaux, la question d'efficacité reviendrait non pas comme un facteur, mais comme dans le cas du gaz propane. Quel est le concurrent du gaz propane? Une autre compagnie de gaz propane ou une compagnie de gaz naturel? J'ai eu à choisir entre une génératrice au gaz propane, au gaz naturel ou au diesel. Le produit que j'ai acheté était celui au gaz naturel parce que j'étais branchée au réseau du gaz naturel, mais j'en aurais choisi un autre s'il avait été plus avantageux. On ne peut pas isoler les produits ou les entreprises comme s'ils étaient seuls sans penser à d'autres secteurs qui y sont reliés. J'ai placé le gaz propane dans le secteur énergétique.

Comment rétrécissez-vous les facteurs? Qui va être le concurrent du gaz propane? Le gaz naturel ou le diesel?

Mme Scott: C'est précisément l'analyse que font les économistes du Bureau de la concurrence. C'est une analyse assez technique qui permet de voir quand il y a substitution d'un produit par un autre produit. Je ne connais pas le marché du propane, mais c'est exactement cela qu'ils ont essayé de calculer, c'est-à-dire, où peut-on avoir le substitut? Si on a des substituts, un consommateur peut dire: «Je n'achète pas le produit A, j'achète le produit B.»

Vous avez dit qu'il suffit peut-être d'une seule compagnie au Canada pour faire concurrence. C'est précisément l'analyse qu'on fait. On regarde la possibilité pour une compagnie étrangère, de l'Asie, des États-Unis ou de l'Europe de venir ici faire concurrence à une compagnie canadienne. On pourrait approuver le fait que deux compagnies canadiennes fusionnent pour concurrencer une compagnie étrangère. Ce concurrent peut discipliner le prix du marché. On essaie de voir comment la compétition va se dérouler.

Le sénateur Hervieux-Payette: Où se retrouve le consommateur lorsqu'on sait qu'en Asie les travailleurs du secteur du vêtement sont payés 2 \$ par jour alors qu'au Canada — je connais plus particulièrement le marché québécois — les conventions collectives des employés déterminent le prix de la main-d'œuvre? Comment arrivez-vous à prendre une décision? Il est évident qu'il en coûte moins cher de produire en Asie — même en ajoutant le facteur du transport — qu'au Canada.

Mme Scott: La Loi sur la concurrence a un impact, mais le libre-échange aussi. On signe des ententes de libre-échange pour essayer d'égaliser ces facteurs. On a des lois qui portent sur l'antidumping, C'est une façon d'éviter que quelqu'un vienne dans

with a product sold much more cheaply for reasons unrelated to cost. That is what we try to do in the Canadian economy. We continue to put pressure on all companies. Competition makes for more productive companies.

The presence of a foreign company can force Canadian companies to review how they supply their products and how they can reduce their costs in order to be competitive. The difference in production costs between Asia and Canada is a much broader question than the Competition Act.

Senator Hervieux-Payette: Consolidation is often required in a sector in order to really be competitive on the international scene. We no longer even have a continental economy with the United States. We are in a world economy. If we look at what happened to Teleglob, Canadians lost billions of dollars. The day when a certain Canadian company was faced with the international market, it simply collapsed.

Ms. Scott: There were all sorts of explanations for that. I do not believe that the failure of Teleglob can be blamed solely on our Competition Act.

Senator Biron: The long-distance phone call costs dropped dramatically when the telecommunications sector was deregulated. But the costs of local service — if we take into account added charges that never existed before such as file-opening fees — have nearly tripled. Whereas long-distance phone calls were used by industry, local service costs — in the case of company equipment — dropped very substantially. Costs for the majority of citizens increased and will continue to increase.

When we talk about competition in local services, it is obvious that a company installing cable through the elevator shaft at Place Ville-Marie will reach 5,000 customers, but near the border, 500 feet of cable will not even connect two farmers, and that increases the costs of local service. In some cases, anti-competitive mergers might be valid and might not necessarily increase costs. The Competition Tribunal would have to make a ruling. The defence proposal is perhaps a good approach to consider rather than opting for the proposed change. The status quo may be better.

Ms. Scott: The telecommunications sector had a monopoly that became a competitive product. When a regulated industry is opened up to market forces, all sorts of things happen. The reason that long-distance phone calls went down in price and local service went up is that local service was priced below cost and long-distance service was priced above cost. A multi-year adjustment is ongoing, and we continue to hear arguments about local service costs. I do not know whether a merger would have made a difference. It was the transition from a regulated market to a competitive one. What if there were three competing companies that did not make any profit and two of them decided

notre marché avec un produit vendu beaucoup moins cher pour des raisons non reliées au coût. C'est ce qu'on essaie de faire dans l'économie canadienne. On continue à mettre de la pression sur toutes les entreprises. La concurrence permet d'avoir des compagnies plus productives.

La présence d'une compagnie étrangère peut forcer les compagnies canadiennes à revoir leur façon d'offrir leurs produits et les possibilités de réduire les coûts afin d'être concurrentes. La différence des coûts de production entre l'Asie et le Canada est une question beaucoup plus large que la Loi sur la concurrence.

Le sénateur Hervieux-Payette: On doit souvent consolider un secteur si l'on veut vraiment être compétitif sur la scène mondiale. On n'est plus dans une économie, même continentale, avec les États-Unis. On est dans une économie mondiale. Si on regarde ce qui est arrivé à Téléglobe, les Canadiens ont perdu quelques milliards de dollars. Le jour où une certaine entreprise canadienne a été confrontée au marché international, elle s'est tout simplement écroulée.

Mme Scott: Il y avait toutes sortes d'explications à cela. Je ne crois pas que ce soit uniquement notre Loi sur la concurrence qui explique la faillite de Téléglobe.

Le sénateur Biron: Les coûts des interurbains ont baissé énormément lors de la déréglementation dans le secteur des télécommunications. Par ailleurs, les coûts du service local — si on prend en considération les autres frais ajoutés comme les coûts d'ouverture de dossiers qui n'existaient pas avant — ont presque triplé. Alors que l'interurbain était utilisé par les industries, les coûts du service local — dans le cas des équipements pour les entreprises — ont diminué énormément. Les coûts pour la majorité des citoyens ont augmenté et vont continuer à augmenter aussi.

Lorsqu'on parle de la concurrence dans le service local, il est bien évident qu'une entreprise qui va installer un câble à l'intérieur de la cage d'ascenseur de la place Ville-Marie rejoindra 5 000 clients, mais à la frontière, sur 500 pieds, il ne touchera pas deux cultivateurs et cela fait augmenter les coûts du service local. Il est possible que dans certains cas, un fusionnement anticoncurrentiel serait valable et que cela n'augmenterait pas nécessairement les coûts. Le Tribunal de la concurrence aurait à prendre une décision. La proposition de la défense est peut-être un bon moyen à considérer plutôt que d'opter pour le changement proposé. Le statu quo est peut-être meilleur.

Mme Scott: Le secteur des télécommunications avait un monopole qui devenait un produit compétitif. Lorsqu'on va d'une industrie réglementée vers une industrie assujettie aux forces du marché, toutes sortes de choses arrivent. La raison pour laquelle les interurbains ont baissé et les prix pour le service local ont augmenté, c'est que le local avait des prix qui étaient inférieurs à leurs coûts et que le service interurbain avait un prix supérieur à leurs coûts. Un rajustement sur plusieurs années se fait et on continue les arguments au sujet des coûts reliés au service local. Je ne sais pas si un fusionnement aurait fait une différence. C'était la transition d'un marché réglementé vers un marché

to merge? In that situation, even if there were no efficiencies, the merger would probably be approved. There is an exception to the rule or a provision in the act that states that when companies are insolvent — companies that may declare bankruptcy — even if there is a merger that could be called anti-competitive, it may be approved because it would be better to have two companies instead of only one. If the market is allowed to develop with three companies in difficulty, there may end up being only one company. In that situation, it would be acceptable to approve the merger request.

[English]

Senator Tkachuk: I will refer to what Senator Kelleher quoted. He asked a number of questions regarding a statement you made. You said the following:

Second, in an increasingly concentrated economy, it is conceivable that another merger application raising the efficiency defence will come forward and result in the creation of a monopoly.

In your view, did the *Superior Propane* decision create a monopoly?

Ms. Scott: Yes, it did, in a subset of the markets in which it was operating, but not in all the markets.

Senator Tkachuk: Have they abused their position, resulting in an investigation by the Competition Bureau?

Ms. Scott: That is an excellent question. It is something I have been following. Some of the other competition authorities like to go back to see the implications of their decision later on. For example, if they allowed a merger, did the prices rise afterwards or vice versa? It would have been an interesting thing to do in the case of *Superior Propane*.

That would not be an easy proposition. You would not just look at prices; you would have to look at a number of other inputs to see what exactly was happening in the marketplace. Prices could go up because of weather conditions, which is something we would take into account if we were doing a proper analysis of the situation.

There is no publicly available information that would allow us to do the type of analysis that we would need to do to determine whether there has been a significant increase in prices, for example, as a result of the merger, that one might expect.

Under the current legislation we do not have a tool that would allow us to pursue that information, nor do we have the power to require companies to provide us with the sort of confidential information that we would need. It would be an interesting proposition if we were able to do that.

Senator Tkachuk: I am not sure if you understood me. When I asked if *Superior Propane* created a monopoly I believe you said you thought it did, if I am not mistaken.

concurrentiel. Que dirait-on si trois entreprises concurrentes ne faisaient pas de profit et que deux d'entre elles décidaient de fusionner? Dans cette situation, même si on n'avait pas les efficacités, on accepterait probablement cette fusion. Il y a une exception à la règle ou une provision de la loi, qui prévoit que lorsqu'on a des compagnies en déconfiture — les compagnies qui peuvent faire faillite — même si on a une fusion, qu'on pourrait appeler anticoncurrentielle, elle pourrait être approuvée parce que ce serait mieux d'avoir deux compagnies qu'une seule compagnie. Si on laisse le marché se développer avec les trois compagnies en difficulté, on pourrait finir qu'avec une seule compagnie. Dans cette situation, il serait acceptable d'acquiescer à leur demande de fusionnement.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk: Je vais revenir à la citation qu'a faite le sénateur Kelleher. Il vous a posé plusieurs questions concernant votre déclaration. Vous avez dit ceci:

Ensuite, dans une économie de plus en plus concentrée, un autre fusionnement auquel les parties pourraient faire valoir la défense des gains en efficacité est probable et pourrait mener à la création d'un monopole.

À votre avis, l'arrêt rendu dans la cause *Superior Propane* a-t-il créé un monopole?

Mme Scott: Oui, dans une sous-catégorie des marchés en cause, mais pas dans tous les marchés.

Le sénateur Tkachuk: Y a-t-il eu abus de position commerciale, et donc enquête de la part du Bureau de la concurrence?

Mme Scott: Voilà une excellente question. C'est un dossier que j'ai suivi de près. Certains des autres organes de réglementation de la concurrence affectionnent de faire un suivi des conséquences de leurs décisions. Par exemple, lorsqu'une fusion a été autorisée, les prix ont-ils augmenté ultérieurement ou vice versa? Il aurait été intéressant de le faire dans le cas de *Superior Propane*.

Mais ce ne serait pas facile à faire. Il ne suffit pas de regarder l'évolution des prix, il faut également tenir compte de toutes sortes d'autres intrants pour pouvoir déterminer au juste comment le marché a évolué. Il se peut que les prix augmentent à cause de la température, ce qui est quelque chose dont nous tiendrions compte si nous procédions à une analyse adéquate de la situation.

Mais il n'existe dans le domaine public aucune information qui nous permette de faire ce genre d'analyse pourtant nécessaire pour déterminer s'il y a eu une augmentation notable des prix, par exemple, suite à la fusion, comme on aurait pu s'y attendre.

En vertu de la loi actuelle, rien ne nous permet d'aller chercher ce genre d'information, et nous n'avons pas non plus le pouvoir d'imposer aux entreprises qu'elles nous transmettent le genre de renseignements confidentiels dont nous aurions besoin. Ce serait intéressant à faire si nous en avions les moyens.

Le sénateur Tkachuk: Je ne pense pas que vous m'ayez bien compris. Lorsque je vous ai demandé si *Superior Propane* avait créé un monopole, vous avez dit, je crois, que c'est ce que vous pensiez, à moins que je ne me trompe.

Ms. Scott: Right.

Senator Moore: In certain subsets.

Ms. Scott: I thought you were asking if there has been an increase in prices.

Senator Tkachuk: Have they abused their position as a monopoly that would require the Competition Bureau to investigate them?

Ms. Scott: The provisions under the legislation, the abuse of dominance, asks whether this company has abused its dominant position through a series of acts that result in a substantial lessening of competition. Frankly, there is no competition. There could not be a substantial lessening of competition because there is none. Therefore we would not be able to make out one of those provisions under our legislation.

The legislation does not say you cannot abuse your dominance; it says you cannot abuse it in a way that results in a substantial lessening of competition. The Competition Act is devoted to putting competition in the marketplace so consumers can benefit from competition and the benefits that brings. However, section 79 would not arise at all in a monopoly market.

Senator Tkachuk: Propane is an energy source, so there is some competition from other energy sources.

Ms. Scott: No, there actually is not. As I was explaining to Senator Hervieux-Payette, that is the analysis the bureau does. It looks at all the substitutable products. It looks at all the different energy products and it analyzes whether those are real substitutes for the product. We can all imagine what those might be, but an economic analysis is done to look at the substitutability of products. It is not homogenous. There are a variety of products, but they actually do the modelling to determine which ones are substitutes. In that subset of markets, in the case of Superior Propane, there are no substitutes, because it reached a monopoly in a subset of the markets that are served by Superior Propane.

Frankly, I do not think anyone disagrees that it resulted in some, not all but some, monopolies. We could not have a lessening of competition when there is none. I interpreted your question to be: If they have market power, if they are a monopoly, then are they raising their rates? That is what one would normally expect from a monopoly, which is why we do not, generally speaking, want to have a monopoly.

As I said, in order to determine whether they had raised their rates because they are a monopoly, I would need to do something more than a simplistic analysis of prices. I would have to look at

Mme Scott: Non.

Le sénateur Moore: Dans certaines sous-catégories du marché.

Mme Scott: Je pensais que vous me demandiez s'il y avait eu augmentation des prix.

Le sénateur Tkachuk: Superior Propane a-t-elle abusé de sa position de monopole à tel point que le Bureau de la concurrence aurait été obligé d'ouvrir une enquête?

Mme Scott: Les dispositions de la loi concernant les abus de situation dominante appellent la question suivante: la compagnie a-t-elle abusé de sa position dominante par une série d'actions qui ont eu pour effet de réduire notablement la concurrence? Mais honnêtement, il n'y a pas de concurrence. Il n'y aurait pas pu y avoir diminution notable de la concurrence parce qu'il n'y en avait pas au départ. Par conséquent, nous n'aurions pas pu nous prévaloir d'une de ces dispositions pour ouvrir une enquête en vertu de la loi actuelle.

La loi ne dit pas qu'on ne peut pas abuser d'une position dominante, elle dit simplement qu'on ne peut pas abuser d'une position dominante à tel point que la concurrence en soit notablement affaiblie. La Loi sur la concurrence vise à favoriser la concurrence sur le marché afin que le consommateur puisse profiter de cette concurrence et des avantages qu'elle produit. Par contre, l'article 79 ne peut pas être invoqué dans un marché de monopole.

Le sénateur Tkachuk: Le propane est une source d'énergie, de sorte qu'il y a quand même une certaine concurrence de la part des autres sources d'énergie.

Mme Scott: Non, en réalité ce n'est pas le cas. Comme je l'expliquais au sénateur Hervieux-Payette, c'est précisément l'analyse que le Bureau effectue. Le Bureau examine tous les produits de substitution possibles. Il examine tous ces produits énergétiques et détermine s'ils peuvent effectivement remplacer le produit visé. Nous pouvons tous imaginer de quoi il s'agit, mais nous procédons à une analyse économique pour déterminer s'il y a des produits de substitution possibles. Ce n'est pas homogène. Il y a toute une variété de produits, mais nous effectuons une modélisation afin de déterminer quels sont ceux qui sont de véritables substituts. Dans cette sous-catégorie de marchés, dans le cas de Superior Propane, il n'y a pas de produits de remplacement possibles étant donné que cette compagnie est arrivée à une situation de monopole dans la sous-catégorie des marchés qu'elle dessert.

Honnêtement, je ne pense pas que quiconque puisse nier que cela ait produit certains monopoles, mais pas dans tous les cas. S'il n'y a pas de concurrence, il ne peut pas y avoir non plus de diminution de concurrence. Pour moi, votre question voulait dire ceci: si la compagnie a une emprise sur le marché, si c'est un monopole, en a-t-elle profité pour augmenter ses tarifs? C'est ce qu'on attendrait normalement d'un monopole et c'est la raison pour laquelle, en règle générale, nous ne voulons pas qu'il y ait de monopole.

Et comme je l'ai dit, pour pouvoir déterminer si les tarifs ont augmenté à cause de l'existence d'un monopole, il faudrait que j'aille plus loin qu'une simple analyse des prix. Il faudrait que je

other impacts on price increases. Why are the prices going up? Is it because of market power, or is it because it is very cold out and people need to buy a lot of propane? I would need to have access to confidential company-specific information in order to carry out a proper analysis. As the legislation exists, I do not have the power to force companies to answer those questions.

Senator Tkachuk: I want to get to the bottom of this. Let me ask this again. Are you getting complaints from consumers saying that they are being abused by the monopoly that has been created?

Ms. Scott: We have had some complaints about Superior Propane. Not a large number, but yes, we have received some complaints.

Senator Tkachuk: What normally happens when complaints are made, if some company is abusing its monopoly position?

Ms. Scott: We would analyze them and decide whether there was a contravention of the Competition Act.

I must tell you, senator, this is sometimes a frustrating thing for me to explain to people. We will observe the behaviour of large companies that have market power, for example, in increasing their prices. We do not regulate prices. It is conceivable then that companies can increase their prices under our current competition law. We have to look at whether they abuse their dominant position in a way that substantially lessens competition. That is what Parliament told us to look at. When I receive a complaint, I will analyze it and I will sometimes be in the unfortunate circumstance where I write back to someone and say, "I know this is difficult and you are in a difficult circumstance, but I do not have the jurisdiction to look into this matter."

Senator Tkachuk: At the beginning of the paragraph I quoted, you use the phrase, "in an increasingly concentrated economy." What do you mean by that?

Ms. Scott: It is the observation that, several years ago, the bureau might have been looking at mergers from four companies down to three. Increasingly, one looks at mergers from three to two. We see these general trends in other places as well. There has been greater consolidation in a number of industries.

Senator Tkachuk: Give me some examples, please.

Ms. Scott: Long-distance providers, for example. There has been huge consolidation in that industry. I remember seeing a presentation a couple of years ago when I was in this business, there were 273 long-distance competitors. That was during the boom.

regarde les autres éléments qui peuvent produire une augmentation des prix. Pourquoi les prix augmentent-ils? À cause d'une emprise sur le marché ou parce qu'il fait très froid et que les gens achètent davantage de propane? Il faut pour cela que j'aie accès à des renseignements confidentiels qui appartiennent à la compagnie pour pouvoir faire une analyse valable. Dans l'état actuel des choses, la loi ne me donne pas le pouvoir de contraindre une compagnie à répondre à ce genre de questions.

Le sénateur Tkachuk: Je voudrais vraiment aller au fond des choses et je vais donc vous poser la question. Y a-t-il des consommateurs qui se plaignent auprès de vous en disant que le monopole qui a ainsi été créé leur cause un préjudice?

Mme Scott: Nous avons reçu certaines plaintes au sujet de Superior Propane. Pas énormément mais oui, nous en avons reçu quelques-unes.

Le sénateur Tkachuk: Que se passe-t-il normalement lorsque vous recevez des plaintes, si une compagnie abuse de sa situation de monopole?

Mme Scott: Nous analysons le dossier et nous décidons ensuite s'il y a eu infraction à la Loi sur la concurrence.

Mais je dois vous dire, sénateur, que c'est parfois quelque chose que j'ai bien du mal à expliquer aux gens. Nous observons le comportement de grosses compagnies qui ont une emprise sur le marché et, par exemple, qui augmentent leurs prix. Nous ne réglementons pas les prix. Il est tout à fait concevable qu'une compagnie puisse augmenter ses prix dans le cadre de notre législation actuelle sur la concurrence. Il faut que nous nous demandions s'il y a effectivement eu abus d'une position dominante qui a eu pour effet de réduire notablement la concurrence. C'est cela que le Parlement nous a demandé d'examiner. Lorsque je reçois une plainte, je l'analyse et parfois, je me trouve malheureusement contrainte de répondre en disant: «Je sais que c'est difficile, je sais que vous souffrez, mais je n'ai pas le pouvoir de me saisir de ce genre de dossier.»

Le sénateur Tkachuk: Au début du paragraphe que j'ai cité, vous avez dit: «dans une économie de plus en plus concentrée». Qu'entendez-vous par là?

Mme Scott: Ce que nous avons constaté c'est qu'il y a quelques années, le Bureau faisait enquête lorsque, suite à quelque fusion, il n'y avait plus que trois compagnies plutôt que quatre. Mais de plus en plus, les fusions ramènent le nombre de compagnies de trois à deux. C'est une tendance générale que nous constatons ailleurs également. Dans plusieurs secteurs industriels, il y a de plus en plus de concentration.

Le sénateur Tkachuk: Donnez-moi quelques exemples, s'il vous plaît.

Mme Scott: Il y a celui des fournisseurs d'interurbain. Ce secteur de l'industrie s'est énormément concentré. Je me souviens il y a quelques années, lorsque je travaillais dans ce domaine, avoir entendu une présentation où on disait qu'il y avait 273 compagnies qui se faisaient concurrence dans le domaine de l'interurbain. Cela, c'était pendant la période de pleine expansion de ce secteur.

Senator Tkachuk: I am not ancient, but I remember when there was only one.

Ms. Scott: Then we opened the market to competition and then there was a huge influx of competitors, and now they have consolidated. It is not unusual. We have new entrants and then they consolidate and consolidate. Companies merge in order to become more efficient. Often, when they merge, they can create efficiencies and pass those on to their customers.

Senator Tkachuk: Therefore in an increasingly concentrated economy, are you saying that there is less competition or there are monopoly situations?

Ms. Scott: There are fewer competitors in a number of industries.

Senator Tkachuk: I do not find the long-distance telephone rate compelling, because it is tremendously competitive.

Ms. Scott: There are fewer companies, but they are still a competitive industry. Our discipline would be looking at how much they can merge to the point where there is a substantial lessening of competition.

Senator Tkachuk: I am not sure if that was properly explained to you. I am not sure what that means. However, it seems to me that we have a situation where Superior Propane has created as a monopoly in certain areas, but not in all areas. It has happened once in 18 years. As far as we know they have not abused their position.

Now we have this bill. What is the great public urgency to pass this bill? As far as I can see there is no evidence we need to do that.

Ms. Scott: Again, and I am repeating myself, there is the question of some business uncertainty that Mr. McAllister mentioned. The way in which this test works now, the way in which one would go about trying to assess whether the efficiencies would outweigh the substantial lessening of competition, is a test that requires fairly significant resources and analysis and a number of subjective judgments. Mr. Kennish testified to that fact. He said this would be a difficult issue for practitioners to advise clients on.

As in my earlier discussion with the Senator Kelleher, this is obviously a speculative point. You are right; it is difficult to know how many mergers have not come forward in the past because of the difficulty in making out an efficiency defence. I do not know. It is difficult to speculate.

Le sénateur Tkachuk: Je ne suis pas si vieux que cela, mais je me souviens de l'époque où il n'y avait qu'un fournisseur.

Mme Scott: Oui, mais nous avons à ce moment-là ouvert le marché à la concurrence, ce qui avait provoqué une multiplication d'entreprises concurrentes, et ensuite ces entreprises se sont regroupées. Ce n'est pas un phénomène inusité. Il y a de nouveaux venus sur un marché, puis ces nouveaux venus se regroupent et se regroupent encore. Les compagnies fusionnent par souci d'efficacité. Souvent, lorsqu'elles fusionnent, elles parviennent à créer des gains d'efficacité dont le consommateur profite.

Le sénateur Tkachuk: Par conséquent, dans une économie de plus en plus concentrée, il y a moins de concurrence, est-ce cela que vous nous dites, ou encore des situations de monopole?

Mme Scott: Dans plusieurs secteurs industriels, il y a en effet de moins en moins de concurrents.

Le sénateur Tkachuk: Je ne trouve pas que les tarifs d'interurbain sont tellement attrayants étant donné la concurrence acharnée qui existe dans ce domaine.

Mme Scott: Il y a moins de compagnies, certes, mais le secteur demeure extrêmement compétitif. Ce que nous faisons, c'est de voir jusqu'où ces compagnies peuvent fusionner avant d'arriver à une diminution notable de la concurrence.

Le sénateur Tkachuk: Je ne sais pas si cela vous a bien été expliqué. Je ne suis pas sûr de ce que cela signifie. Toutefois, il me semble que nous avons une situation où la décision touchant Superior Propane créé un monopole dans certains domaines, mais pas dans tous. Cela s'est produit une seule fois en 18 ans. Pour autant que nous le sachions, ils n'ont pas abusé de leur position.

Maintenant, nous avons ce projet de loi. Quelle grande urgence y a-t-il à le faire adopter? Que je sache, rien ne prouve qu'il faille l'adopter.

Mme Scott: Là encore, je le répète, il y a la question d'une incertitude commerciale qu'a évoquée M. McAllister. La façon d'évaluer cela maintenant, la façon dont on s'y prendrait pour voir si les efficacités réalisées l'emportent sur une diminution notable de la concurrence, voilà autant d'études qui exigent des ressources plutôt considérables, une analyse approfondie et un certain nombre de jugements subjectifs. M. Kennish en a parlé. Il a dit qu'il serait difficile pour les gens du métier de fournir des conseils à leurs clients à ce sujet.

Comme je le disais un peu plus tôt au sénateur Kelleher, il s'agit évidemment là d'une conjecture. Vous avez raison; il est difficile de savoir combien de fusions ne se sont pas matérialisées dans le passé du fait de la difficulté à présenter une défense axée sur l'efficacité. Je ne peux pas fournir de réponse, parce qu'il est difficile de spéculer.

[Translation]

Senator Massicotte: The Bar Association recommends that efficiency gains become a factor and not a defence. They also recommend that efficiency not be limited to efficiency gains for consumers. Why this restriction rather than considering all efficiency gains?

Ms. Scott: To begin with, the definition of consumers and benefits to consumers is quite broad in the act. I do not know whether that can help the Bar Association to accept this restriction in the legislation. I do not know their position on that. It comes back to the reason behind the Competition Act. The purpose is to benefit all Canadians who are consumers. If there were a very restricted definition of consumer, I would agree with you. But if the definition is broad enough to accept all types of benefits that reflect the desire for innovation and investment, I am prepared to live with the wording of the bill.

Senator Massicotte: If the definition of consumer were as broad as you indicate, we would agree. The dictionary states that the consumer is the person who consumes the product. Your definition is rather broad and that is the source of the problem to some extent.

[English]

Senator Kroft asked: What is in Canada's best interests? Where are our economic interests best served? I heard your argument that consumer price reflects efficiencies. I am not so sure efficiency equals productivity. Nor am I sure that the price to the consumer equals productivity. In other words, you say this whole issue is complicated. We are not economists or experts. We have to deal with this and we cannot get strong comfort that consumer price equals the best interests of Canada.

The second issue is: What is the urgency? Everyone told us, including Mr. McAllister, that the *Superior Propane* decision creates confusion. We also heard from many people that the way the act is worded also causes confusion.

We also heard that the *Superior Propane* decision actually discourages mergers because it leaves a lot of uncertainty and because the appeal period is very long. Therefore, few companies will try to use that decision as an advantage because it is lengthy and costly. Mergers need to take place in months, not years.

I am hearing complicated economic theory support for the approach. From what we have heard, not many mergers are forecast, which leads me to ask: Why do we not do a proper,

[Français]

Le sénateur Massicotte: Le Barreau recommande que les gains d'efficacité deviennent un facteur et non une défense. Il recommande aussi que l'efficacité ne soit pas limitée aux gains d'efficacité aux consommateurs. Pourquoi cette limitation à la consommation d'efficacité au lieu de considérer tous les gains d'efficacité?

Mme Scott: Tout d'abord, la définition des bénéfices aux consommateurs et des consommateurs est assez large dans la loi. Je ne sais pas si cela peut aider le Barreau à accepter cette restriction dans la loi. Je ne connais pas leur position là-dessus. Cela revient à la raison pour laquelle nous avons la Loi sur la concurrence. C'est pour le bénéfice de tous les Canadiens et les Canadiennes qui sont les consommateurs. Si on avait une définition très restreinte du consommateur, je serais d'accord avec vous. Mais si c'est une définition assez large où on accepte toutes sortes de bénéfices qui reflètent le désir d'avoir l'innovation et les investissements, je suis prête à vivre avec ces mots dans la loi.

Le sénateur Massicotte: Si la définition de consommateur était aussi large que vous le prévoyez, nous serions d'accord. Dans le dictionnaire, on dit que le consommateur est celui qui consomme le produit. Votre définition est plutôt large et c'est un peu la source du problème.

[Traduction]

Le sénateur Kroft a demandé: qu'est-ce qui est dans l'intérêt du Canada? Quelle est la situation qui sert au mieux les intérêts économiques supérieurs de notre pays? Je vous ai entendu dire que les prix à la consommation traduisent les efficacités. Or, je ne suis pas sûr qu'efficacité soit synonyme de productivité. Je ne suis pas sûr non plus que les prix à la consommation sont équivalents à la productivité. Autrement dit, vous dites que tout ce dossier est compliqué. Nous ne sommes ni des économistes, ni des spécialistes. Nous devons nous occuper de ces problèmes et nous n'arrivons pas à obtenir l'assurance que les prix à la consommation sont au niveau de ce qui sert le mieux les intérêts du Canada.

La deuxième question est la suivante: quelle urgence y a-t-il? Tout le monde, y compris M. McAllister, nous dit que la décision *Superior Propane* crée une certaine confusion. Nous avons également entendu beaucoup de gens nous dire que la formulation de la loi cause également une certaine confusion.

On nous dit aussi que la décision *Superior Propane*, dans les faits, décourage les fusions parce qu'elle laisse régner beaucoup d'incertitude et parce que la période de droit d'appel est très longue. Il y a donc très peu d'entreprises qui vont essayer de se servir de cette décision à leur avantage, parce que cela est long et coûteux. Il faut que les fusions se fassent en quelques mois, pas en quelques années.

À l'appui de cette approche, on a recours à des théories économiques compliquées. D'après ce que nous avons entendu, on ne prévoit pas beaucoup de fusions, ce qui m'amène à

planned approach to study what is in Canada's best interests re its economic support and economic theory? That is my thinking. Am I way off track?

Ms. Scott: I think that what you were hearing from some witnesses is that there some mergers may not take place because merging companies just cannot get reassurances on what might happen if they were to go forward to the tribunal.

Senator Massicotte: Do you mean, if they use the efficiency argument?

Ms. Scott: That is right, if they use that argument.

Of course, I cannot know about the non-mergers. Perhaps companies are deciding not to go forward because they do not know if they will meet the efficiency defence. It is speculative. I do not know, but I am speculating that that is a possibility.

As to the price being consistent with the welfare of the country, I do not think that is what we are saying. In the end, when one looks at why we have certain things in this country, why we want consolidation of corporations, why we want strong corporations, why we want to have investment and why we believe in a productive society and efficient operations, it is because it is good for Canadians. It is about Canadians living in Canada.

When one says that there should be a benefit to consumers, it seems to me that is what we are getting at. There should be a benefit to the people and companies who live in this country. It is as simple as that.

Obviously, there will be interpretation of this legislation. It will not be as broadly based as that. The consumer is a relatively larger number of people than one may think.

Senator Massicotte: I cannot agree that your definition is that large.

Ms. Scott: I do not want to overstate it either. I am not saying that it is absolutely everything. I am saying it is companies and individuals. It is those who are the end-users, the end-consumers and those who consume on the way there.

Senator Massicotte: Do you mean of that particular company?

Ms. Scott: Of that particular company.

Senator Massicotte: We are a long way off from talking about all of Canada here.

Ms. Scott: Exactly.

demander: Pourquoi n'avons-nous pas recours à une méthode adéquate et planifiée pour voir ce qui, dans les mécanismes de soutien économique et dans la théorie économique, sert au mieux les intérêts du Canada? Voilà ce que je me dis. Est-ce que je me trompe?

Mme Scott: Je crois que ce que certains témoins vous ont dit, c'est que certaines fusions ne se réaliseront peut-être pas parce que les entreprises concernées n'arrivent simplement pas à obtenir des garanties sur ce qui pourrait se produire si elles devaient se présenter devant le tribunal.

Le sénateur Massicotte: Vous voulez dire, au cas où elles se serviraient de l'argument axé sur l'efficacité?

Mme Scott: C'est exact, si elles se servaient de cet argument.

Bien sûr, je ne peux rien savoir des fusions non réalisées. Il se peut que les entreprises décident de ne pas procéder à un fusionnement parce qu'elles ne savent pas si elles vont respecter les critères de la défense axés sur l'efficacité. C'est hypothétique. Je ne sais pas ce qu'il en est, mais je suppose que c'est une possibilité.

Pour ce qui est de la conformité entre le prix et le bien-être du pays, je ne crois pas que ce soit cela que nous disons. Au bout du compte, lorsqu'on se demande pourquoi nous avons certaines choses au Canada, pourquoi nous voulons que des entreprises soient regroupées, pourquoi nous voulons avoir des entreprises puissantes, pourquoi nous voulons avoir des investissements et pourquoi nous croyons en une société productive et en des opérations efficaces, eh bien, c'est tout simplement parce que cela est dans l'intérêt des Canadiens. Nous voulons que le Canada soit agréable à vivre pour les Canadiens.

Lorsqu'on dit qu'il faut que cela profite aux consommateurs, il me semble que c'est justement cela que nous visons. Il doit y avoir un avantage pour les gens et les entreprises qui vivent dans ce pays. C'est aussi simple que cela.

Il est évident que cette mesure législative sera interprétée. Cela ne se fera pas sur une base aussi générale. Lorsqu'on parle du consommateur, on parle d'un nombre de personnes relativement plus élevé que ce que l'on imagine.

Le sénateur Massicotte: Je ne reconnais pas que votre définition soit si vaste.

Mme Scott: Je ne veux pas exagérer non plus. Je ne prétends pas que cela représente absolument tout. Je dis qu'il s'agit d'entreprises et de particuliers. Il s'agit des utilisateurs ultimes, des consommateurs ultimes et de ceux qui consomment en chemin.

Le sénateur Massicotte: Vous voulez dire les consommateurs de cette entreprise en particulier?

Mme Scott: De cette entreprise en particulier.

Le sénateur Massicotte: Nous sommes bien loin de parler de l'ensemble du Canada, dans ce cas-ci.

Mme Scott: Exactement.

If merging companies can demonstrate the merger will lead to greater innovation, investment, research and development, that can have some other impacts beyond the immediate consumers.

Senator Massicotte: Are you saying that the reason we may wish to pass this now is because there may be some mergers that should occur in the interests of Canada but that will not occur given the confusion of the *Superior Propane* case?

Ms. Scott: That is one possibility.

Senator Massicotte: Would you not also agree that the only mergers that would not occur, given this confusion, are those that would have used the defence argument? If they do not use this defence argument, *Superior Propane* does not confuse it at all. In the bill the defence argument would be minimal, relative to what you have. Perhaps Canada is best served by leaving it the way it is.

Ms. Scott: I am not sure I can go that far. That is sort of a judgment that we do not like this type of merger.

Senator Massicotte: I thought it was quite logical.

[Translation]

Ms. Legault: To come back to your last point, if you look at the Canadian Bar Association presentation, you will see that it points out that it is a defence that does not enable entities to make representations on efficiencies that exist at the outset when the bureau reviews their transactions. One of the advantages of an approach that looks at efficiencies as factors is also that efficiencies are considered from the outset when the transaction is analyzed.

To go back a little bit, the reason that the provisions on mergers exist is that, if there are entities that want to merge, it creates greater concentration in the market. As my colleague said, this is neither good nor bad; it depends on the circumstances in the market. When we look at efficiencies as factors, if there is competitive pressure in the market, it creates an incentive for the entity to pass along efficiencies to its customers, the consumers. It was in a situation involving the propane file that the tribunal determined that a monopoly existed in certain markets, where even if efficiencies were being claimed, there was in fact just one business operating in the market and no competitive pressure from outside. Although the entity generated a lot of efficiencies after the merger, there was no incentive for it to pass those efficiencies along to consumers. So we can see that the result may be a reduction in the quality of the service or the product or an increase in price. There is no competition in the remaining market. This is what can happen with the defence as it now exists.

Si les entreprises qui fusionnent peuvent prouver que la fusion mènera à plus d'innovation, d'investissement, de R et D, cela peut avoir d'autres impacts, qui dépassent les impacts sur les consommateurs immédiats.

Le sénateur Massicotte: Dites-vous que nous pourrions souhaiter adopter cette mesure maintenant parce qu'il pourrait y avoir des fusions qui devraient se réaliser dans l'intérêt du Canada, mais qui ne se réaliseront pas du fait de la confusion créée par l'affaire *Superior Propane*?

Mme Scott: C'est une possibilité.

Le sénateur Massicotte: Ne reconnaissez-vous pas également que les seules fusions qui ne se produiraient pas, vu cette confusion, sont celles qui auraient été axées sur l'argument de défense? Si l'on ne se sert pas de cet argument, la décision *Superior Propane* ne sème aucune confusion. Dans le projet de loi, l'argument axé sur la défense serait minime, relativement à ce qui existe. On sert peut-être mieux les intérêts du Canada en laissant les choses dans l'état où elles sont.

Mme Scott: Je suis sûre de ne pas pouvoir aller aussi loin. Ce serait en quelque sorte décréter que nous n'aimons pas ce type de fusion.

Le sénateur Massicotte: Je croyais que c'était tout à fait logique.

[Français]

Mme Legault: Pour reprendre votre dernier point, si vous retournez à la présentation du Barreau canadien, il a soumis le fait que ce soit une défense qui ne permet pas aux entités d'avoir des représentations sur les efficacités faites dès le départ lorsque le Bureau révise leurs transactions. Un des avantages d'avoir une approche où on regarde les efficacités en tant que facteurs, c'est aussi que les efficacités sont considérées dès le début de l'analyse de la transaction.

Pour revenir un peu en arrière, la raison pour laquelle les dispositions sur les fusionnements existent, c'est que s'il y a des entités, qui veulent se fusionner, cela crée une concentration plus élevée dans un marché. Comme disait mon collègue, ce n'est ni bon ni mauvais, cela dépend des circonstances dans le marché. Quand on regard les efficacités en tant que facteurs, s'il y a une certaine pression concurrentielle dans le marché, cela crée une incitatif à l'entité pour passer les efficacités à leurs clients, aux consommateurs. C'est dans une situation comme on a vécu dans le dossier du ga propane où le tribunal a déterminé qu'il y avait un monopole, dans certains marchés, où même si on réclame des efficacités, on se retrouve dans une situation où il y a juste une entité qui opère dans le marché et il n'y a pas de pression concurrentielle qui vient de l'extérieur. Même si l'entité, après son fusionnement, a généré beaucoup d'efficacité, il n'y a aucun incitatif pour cette entité de remettre ces efficacités à ces clients. C'est là où l'on voit qu'il peut y avoir une réduction dans la qualité du service, du produit ou une augmentation dans les prix. Il n'y a aucune concurrence dans le marché qui demeure. C'est la situation qui peut arriver avec la défense telle qu'elle existe maintenant.

As an entity that implements the Competition Act, we would suggest to you today that having this defence, given the way that it has been interpreted by the courts and the consequences that it can have, is somewhat contrary to the objective of the Competition Act and the aim of these provisions.

[English]

The Chairman: I will not put a question, but I will make a comment. As we discuss this, it will have to be made clear to me why you seem to put efficiency in an either/or sort of way, and why it could not have been used as a consideration in the original evaluation, and also as a defence. At the tribunal, it could then be argued that it was not in the evaluation and given adequate weight. Let us not get choose when we can or cannot use the efficiency defence. If it is a valid consideration, it should be used in any situation.

I have to bring this session to a close. Thank you all very much for a very productive hearing.

Honourable senators, we are all under extraordinary time pressure. We have before us Mr. André Piché and Mr. Rob Taylor of the Canadian Federation of Independent Business. The federation is a frequent and welcome visitor to our committee, and we are always glad to have its representatives back.

Everyone, as I said earlier, is under extreme time pressure. There are committees where ministers are awaiting the attendance of our members so, in the interests of time, with your permission, I would like to take, as read, the introduction of the brief from the federation. Over successive visits you have built that case with us. We can then use the limited time we have, which will not be more than 15 minutes or so to focus on Bill C-249.

Mr. André Piché, Director of National Affairs, Canadian Federation of Independent Business: I refer you to page 7 of our brief. I will get down to the basic arguments as to why we support this bill.

In our view, Bill C-249 is a compromise. I think it strikes a balance between protecting the interests of consumers and the importance of gained efficiencies in merger reviews. The bill safeguards small businesses and consumers from non-competitive price increases, and the loss of choice and quality that occurs in monopoly situations.

As to the arguments that I heard while reading the transcripts here, I would, first, focus on the remark made about the Canadian market. Canada is much more vulnerable to anticompetitive forces. The point was made that we have a large geography in Canada, a sparse population and we have segmented markets across Canada.

En tant qu'entité qui met en application la Loi sur la concurrence, on vous suggère aujourd'hui que d'avoir cette défense avec la façon dont elle a été interprétée par les tribunaux et avec les conséquences que cela peut avoir, c'est un peu contraire à l'objectif de la Loi sur la concurrence et de ces dispositions.

[Traduction]

Le président: Je ne vais pas poser de question, mais je vais faire une observation. Pendant que nous discutons de cette question, je voudrais que vous m'expliquiez pourquoi vous semblez dire que l'efficacité, c'est tout l'un ou tout l'autre. Pourquoi n'aurait-on pas pu s'en servir comme considération dans l'évaluation d'origine, ou comme moyen de défense? Au tribunal, on pourrait ensuite soutenir que ce n'était pas dans l'évaluation et que cela n'a pas été adéquatement pesé. Ne nous forçons pas à choisir entre la situation où l'on peut se servir de la défense d'efficacité et celle où on ne peut pas s'en servir. Si c'est une considération valable, on devrait pouvoir s'en servir en tout temps.

Je dois mettre fin à cette séance. Je vous remercie tous d'avoir permis que cette séance soit si instructive.

Honorables sénateurs, nous sommes tous aux prises avec des horaires extrêmement chargés. Nous recevons M. André Piché et M. Rob Taylor, de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Notre comité accueille cet organisme souvent et avec plaisir, et nous sommes toujours heureux de recevoir les représentants de la Fédération.

Comme je l'ai dit, nous avons tous des horaires très chargés. Il y a des comités où des ministres attendent que des membres de ce comité-ci soient présents. Par conséquent, si vous le permettez, je voudrais que l'on considère l'introduction du mémoire de la Fédération comme ayant été lue. Au cours de plusieurs visites successives, vous nous avez présenté votre point de vue. Nous pourrions donc utiliser le peu de temps dont nous disposons, pas plus d'une quinzaine de minutes, pour nous concentrer sur le projet de loi C-249.

M. André Piché, directeur des affaires nationales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: Je vous renvoie à la page 7 de notre mémoire et je vous présente nos arguments en faveur de ce projet de loi.

Selon nous, le projet de loi C-249 est un compromis. Je crois qu'il établit un juste équilibre entre la protection des intérêts des consommateurs et l'importance des efficacités réalisées lorsqu'on examine les fusions proposées. Le projet de loi protège les petites entreprises et les consommateurs contre les augmentations de prix non concurrentielles et contre la réduction des options et de la qualité qui se produit dans les situations monopolistiques.

Quant aux arguments que j'ai entendus pendant que je lisais les transcriptions ici, je mettrais tout d'abord l'accent sur l'observation faite à propos du marché canadien. Le Canada est beaucoup plus vulnérable aux effets anticoncurrentiels. On a fait valoir que le Canada est un pays vaste où la population est dispersée et les marchés sont segmentés d'un bout à l'autre du Canada.

In the case of the propane market the point was made that one supplier has 70 per cent of the Canadian market, compared to 6 per cent in the U.S. market. Less competition means less choice, less service and higher prices. We worry about the consumer. Who is the consumer in this case: very small and medium-sized businesses.

The second point has to do with the approach followed by other countries. The point was made before that what is being proposed goes in the direction of what is being done in the United States and Europe and that can be a bad thing. I think it is not necessarily a bad thing. It may not be something that we have. It is based on our industrial development policy, as you put it, Mr. Chairman, but I think it speaks to having consistency with our trading partners.

The third point is that this bill got the support of the Industry committee, the Commissioner of the Competition Bureau and the government, and this issue has been debated for years. It is not that it is a new issue being put before us.

The fourth point is on promoting efficiency in the Canadian economy. The point I made earlier in the brief is that, when we talk about the Canadian economy, we are talking about small and medium-sized businesses. The large businesses in Canada are very much a minority. Promoting the efficiency of the Canadian economy is an important goal of the Competition Act, but to us it is a means to an end, and the end is to provide SME owners and consumers with competitive prices and product choices. When you have competition you have choice. You also have innovation and you have a better job creation record as a result.

In conclusion, we believe that passage of Bill C-249 at this point would be in the public interest, and that it would fix an important flaw in the Competition Act. We would also, as a result, join other industrialized countries that have moved to safeguard small business owners and consumers from non-competitive price increases, and loss of choices in products and services from monopolies. We have the opportunity to pass the bill and make significant improvements in the working of the Competition Act and we urge you to give it your full support.

Senator Tkachuk: Have you, or have businesses, for example in the Yukon, made complaints about Superior Propane exploiting their dominant position? Are these complaints justified?

Mr. Piché: In the Yukon we have 200 business owners who now face a monopoly situation. They have no alternatives. They have no natural gas or oil available to them. As far as complaints, I, personally, have not seen any. There may be anecdotal evidence but I do not have that. It may be

Dans le cas du marché du propane, on a fait valoir qu'un fournisseur possède 70 p. 100 du marché canadien, comparativement à 6 p. 100 du marché américain. L'affaiblissement de la concurrence se traduit par des choix et des services limités et des prix plus élevés. Nous nous préoccupons du consommateur. Dans ce cas-ci, qui est le consommateur: un grand nombre de petites et moyennes entreprises.

Le deuxième point concerne l'approche adoptée par d'autres pays. On a fait valoir plus tôt que les mesures proposées vont dans le même sens que les mesures prises aux États-Unis et en Europe et que cela ne peut être une bonne chose. Je ne crois pas que ce soit nécessairement le cas. Cela ne correspond peut être pas à ce que nous avons. Cela dépend de notre politique de développement industriel, comme vous l'avez dit, monsieur le président, mais je crois que cela se rattache à un souci d'uniformité avec nos partenaires commerciaux.

Le troisième point, c'est que ce projet de loi a reçu l'appui du Comité de l'industrie, du commissaire au Bureau de la concurrence et du gouvernement, et cette question est débattue depuis des années. Il ne s'agit pas d'une nouvelle question dont nous sommes saisis.

Le quatrième point concerne la promotion de l'efficacité dans l'économie canadienne. L'argument que j'ai fait valoir plus tôt dans le mémoire c'est que lorsque nous parlons de l'économie canadienne, nous parlons de petites et moyennes entreprises. Les grandes entreprises au Canada sont très rares. La promotion de l'efficacité de l'économie canadienne est un objectif important de la Loi sur la concurrence, mais pour nous, c'est un moyen pour arriver à une fin, et la fin c'est d'offrir aux propriétaires de PME et aux consommateurs des prix concurrentiels et des choix de produits. La concurrence favorise le choix, l'innovation et la création d'emplois.

Pour conclure, nous sommes fermement convaincus que l'adoption du projet de loi C-249 est dans l'intérêt du public, car il rectifiera une faille très importante de la Loi sur la concurrence permettant ainsi au Canada de se joindre aux autres pays industrialisés pour protéger les propriétaires de PME et les consommateurs contre les augmentations de prix non concurrentielles et l'absence de choix dans les produits et les services découlant de monopoles. Nous pensons que vous avez l'occasion, par le biais de ce projet de loi, d'apporter des améliorations considérables au fonctionnement de la Loi sur la concurrence et nous vous pressons de lui accorder votre plein appui.

Le sénateur Tkachuk: Avez-vous, ou des entreprises ont-elles par exemple au Yukon déposé des plaintes à propos de l'abus de position dominante de la part de Superior Propane? Ces plaintes sont-elles justifiées?

M. Piché: Au Yukon, nous avons 200 propriétaires d'entreprises qui font face maintenant à une situation de monopole. Ils n'ont aucun autre choix. Ils ne disposent d'aucun autre fournisseur de gaz naturel et d'huile de chauffage. Pour ce qui est des plaintes, personnellement, je n'en ai pas vu. Il existe

that many small business owners will believe that they cannot do anything about it because it has been sanctioned by the government.

Senator Tkachuk: Would this be true in all the other sub-markets where there is a monopoly situation? There must be other markets besides the Yukon, according to what we heard from previous witnesses. Have any of them made complaints to the federation?

Mr. Piché: I would direct you to graph 8 on page 6 of our survey. This is a survey carried out in March of this year, so it is recent. We asked business owners what factors affected the performance of their business in the last 12 months. The first one is insurance premiums, and we all know why that is there. The next ones are energy prices, 64 per cent, and other input prices, 45 per cent. We found that, over the past two years, input prices are becoming more and more of an issue for small and medium-sized businesses across Canada.

Senator Tkachuk: The energy prices are not based specifically on propane, but just energy overall. In Saskatchewan, natural gas prices have gone up substantially, as they have all across Canada. That is a problem for us, and, of course, we know what is happening with gas prices right now. It is not a question of Superior Propane being the problem, but energy prices per se.

Mr. Piché: We could not say Superior Propane has a role to play in that because I do not have the evidence to that effect.

The Chairman: At the top of the last page of your report, you state that the efficiencies arising from mergers outweigh the harm to consumers even though, in this instance, it was estimated at \$8.6 million. How do you react to the fact that the same calculations estimated that the benefit to the economy was approximately \$29 million?

Mr. Piché: Because Bill C-249 allows the balancing of the efficiencies on one side and the impact on consumers on the other, it seems to me that it gives more freedom to the tribunal and to the Competition Bureau to ensure that whatever proposal is being put forward, it balances the interests of the consumers and the efficiency aspects.

In looking at that, I am well aware that the benefits of the efficiencies are higher, but the costs to consumers are high as well. Canada as a country does not have a homogeneous population across the country. We are talking about separate markets. Some areas of the country can be affected by that. From a public policy perspective, do we want to condone that?

peut-être des preuves empiriques, mais je n'en ai aucune. Il est possible que de nombreux petits entrepreneurs croient ne pouvoir rien faire à propos de cette situation parce qu'elle a été sanctionnée par le gouvernement.

Le sénateur Tkachuk: Cela serait-il le cas dans tous les autres sous-marchés où il existe une situation de monopole? Il doit exister d'autres marchés à part le Yukon, selon les témoignages précédents que nous avons entendus. Y en a-t-il parmi eux qui se sont plaints auprès de la Fédération?

M. Piché: Je vous renverrais au graphique 8 à la page 6 de notre sondage. Il s'agit d'un sondage que nous avons effectué en mars de cette année. Il est donc récent. Nous avons demandé aux propriétaires d'entreprises de nous indiquer les principaux facteurs ayant eu une incidence sur la performance de leur entreprise au cours des 12 derniers mois. Le premier facteur, ce sont les primes d'assurance, et nous savons tous pourquoi il arrive en tête. Les prochains sont le prix de l'énergie, 64 p. 100, et les prix d'autres intrants, 45 p. 100. Nous avons constaté qu'au cours des deux dernières années, les prix des intrants sont devenus de plus en plus préoccupants pour les petites et moyennes entreprises partout au Canada.

Le sénateur Tkachuk: Le prix de l'énergie n'est pas précisément attribuable au propane mais au prix de l'énergie en général. En Saskatchewan, le prix du gaz naturel a nettement augmenté, tout comme dans l'ensemble du Canada. C'est un problème pour nous et bien entendu nous sommes au courant de la situation du prix de l'essence à l'heure actuelle. Ce n'est pas un problème attribuable à Superior Propane mais à la situation générale du prix de l'énergie.

M. Piché: Nous n'étions pas en mesure de déterminer si Superior Propane a un rôle à jouer là-dedans parce que je n'ai aucune preuve en ce sens.

Le président: Au bas de l'avant-dernière page de votre rapport, vous déclarez que les efficacités obtenues à l'issue des fusions l'emportent sur le tort causé aux consommateurs, même si, dans ce cas, on estime que le tort causé aux consommateurs se chiffre à 8,6 millions de dollars. Comment réagissez-vous au fait que les mêmes calculs évaluaient que les avantages sur le plan économique s'élevaient à environ 29 millions de dollars?

M. Piché: Étant donné que le projet de loi C-249 permet d'établir un équilibre entre les efficacités d'une part et les répercussions sur les consommateurs d'autre part, il me semble que cela donne plus de latitude au tribunal et au Bureau de la concurrence pour qu'ils s'assurent que les propositions présentées concilient l'intérêt du consommateur et l'efficacité.

À cet égard, je suis tout à fait conscient que les efficacités présentent des avantages supérieurs, mais les coûts pour les consommateurs sont élevés également. Comme pays, le Canada n'a pas une population homogène d'un bout à l'autre du pays. Il s'agit de marchés distincts. Cela peut avoir une incidence sur certaines régions du pays. Dans une perspective d'orientation stratégique, est-ce que nous voulons fermer les yeux sur une telle chose?

The Chairman: I understand, but when we talk about balancing, here you have a case where the benefit was three and a half times to the economy as compared to what it was to the consumers. What would it be to have a balance? Would it have to be 10 times or 20 times? Obviously, "balance" in your thinking does not mean balance as we normally think of it, that the two sides of the scale are evenly weighted — \$8 million on one and \$8 million on the other. Obviously, the consumer interest in your thinking — I am not making a judgment on this — is that a \$1 million of consumer impact has a greater meaning than \$1 million of general economy impact.

Here, three to one is not enough to justify it in your case. Would it have to be an overwhelming general benefit, favouring just a handful of consumers? What do we mean by the word "balancing?"

Mr. Piché: I am not a lawyer and I am not an expert on the Competition Act, but I would think that if Bill C-249 were in place, it would give the Competition Bureau, when people come forward for a proposed merger, a much better hand to negotiate balancing the costs to consumers, possibly, with the gained efficiencies that may arise from that. In some cases, it might decide to ask the pro merger forces to divest some of their interests in the particular area of the country because of the potential harm there.

The Chairman: As I suggested to an earlier witness, there is no reason that I can understand why efficiencies could not be considered on the original evaluation basis, in any case. It can still be a defence. I agree with you that efficiencies can be considered at any point in the process.

Mr. Piché: What concerns us the most is that most small and medium-sized businesses, as you know, have fewer than five employees. We are talking about a consuming group. However, those small and medium-sized businesses create the wealth and the jobs in this country, especially in the small and remote communities of Canada. What is the impact on these small and medium-sized business when their input costs are going up as a result of reduced competition? What is the signal we are sending to SMEs across the country if we say that, for efficiency purposes, this will be gauged as the driving force in allowing mergers?

The Chairman: It is an interesting argument, which I would love to pursue, but we are short of time, and I will go to Senator Massicotte.

[Translation]

Senator Massicotte: I am wondering the same thing. I accept your argument that competition is very important for the Canadian economy and that it is generally in Canada's interest to increase free competition. But do you not foresee any

Le président: Je comprends, mais lorsque nous parlons d'équilibre, ici nous avons un cas où les avantages pour l'économie étaient trois fois et demie supérieurs aux avantages pour les consommateurs. Quel est le chiffre qui permettrait d'établir un équilibre? Est-ce qu'il faudrait que ce soit dix fois supérieur ou vingt fois supérieur? De toute évidence, selon votre raisonnement, le terme «équilibre» n'a pas le même sens que celui que nous lui donnons, c'est-à-dire que les deux côtés de la balance sont égaux — 8 millions de dollars d'un côté et 8 millions de dollars de l'autre. De toute évidence, selon votre raisonnement — et je ne fais aucun jugement à cet égard — c'est qu'un impact de 1 million de dollars sur le consommateur a plus de poids qu'un impact de 1 million de dollars sur l'économie en général.

Selon vous, un rapport de trois à un n'est pas suffisant pour justifier une telle chose. Devrait-il s'agir d'un avantage général écrasant, qui ne favorise qu'une poignée de consommateurs? Que signifie ce terme «équilibre»?

M. Piché: Je ne suis pas avocat ni spécialiste de la Loi sur la concurrence, mais je croirais que si le projet de loi C-249 était en vigueur, il permettrait au Bureau de la concurrence chargé d'étudier une proposition de fusion, d'être mieux en mesure de concilier les coûts pour les consommateurs et les gains en efficacité qui pourraient en découler. Dans certains cas, il pourrait décider de demander aux partisans de la fusion de se départir de certains de leurs intérêts dans une région particulière du pays en raison du tort que cela pourrait causer.

Le président: Comme je l'ai indiqué à un témoin précédent, il n'existe à mon avis aucune raison pour laquelle les efficacités ne peuvent pas être prises en considération lors de l'évaluation initiale, dans tous les cas. Elles peuvent continuer à être utilisées comme un moyen de défense. Je conviens avec vous que l'on peut prendre en considération les efficacités à n'importe quel stade du processus.

M. Piché: Ce qui nous préoccupe le plus, c'est que la plupart des petites et moyennes entreprises, comme vous le savez, comptent moins de cinq employés. Nous sommes en train de parler d'un groupe consommateur. Cependant, ces petites et moyennes entreprises créent la richesse et les emplois au pays, particulièrement dans les petites collectivités et les collectivités éloignées du Canada. Quelles sont les conséquences pour ces petites et moyennes entreprises de l'augmentation du coût de leurs intrants, attribuable à l'affaiblissement de la concurrence? Quel est le message que nous transmettons aux PME du pays si nous disons qu'à des fins d'efficacité, c'est cet élément qui déterminera l'autorisation des fusions?

Le président: C'est un argument intéressant, et j'adorerais en discuter, mais nous manquons de temps, et je vais céder la parole au sénateur Massicotte.

[Français]

Le sénateur Massicotte: Je me pose la même question. J'accepte votre argument que la concurrence est très importante pour l'économie canadienne et qu'il est généralement dans l'intérêt du Canada d'augmenter la libre concurrence. Mais vous ne prévoyez

circumstances in which efficiency gains are so important that despite the fact that there is less competition it may be in Canada's interest? Do you feel that there are no exceptions to this rule?

Mr. Piché: I would not say that. In fact, it seems possible in certain cases that a merger may result in a net gain for the Canadian economy. Now, if it led to reduced competition, if the Competition Bureau has some leeway in negotiating the merger, it may try to minimize not only the impact on consumers but also the impact on the economy in the broader sense, and I am thinking here of SMEs.

Senator Massicotte: I agree with you that it is their responsibility to minimize the impact. Do you accept that there may be circumstances in which the efficiency gain for the economy may be more important, despite the reduced competition?

Mr. Piché: Yes, in fact, it is a matter of quantity as well.

Senator Massicotte: That is what the current legislation says. In other words, it says that the issue of competition is important, but the efficiency gains in certain cases could be substantial enough that the merger will be approved despite the fact that competition is reduced. The bill rejects that argument and sides with the efficiency gains, only if they benefit the consumer, which greatly weakens the arguments and evidence of efficiency gains.

I do not understand: you are against this, but yet you accept the idea that this is such an important argument within Canada that reduced competition should be acceptable nonetheless.

[English]

Mr. Rob Taylor, Senior Policy Analyst, Canadian Federation of Independent Business: In the case where those circumstances were so compelling, then it would, in fact, fit under the factor description rather than the defence description; would it not?

Senator Massicotte: You could say that but, under the bill, it would only be efficiencies where the benefit is to the consumer. That is one of the problems. It certainly diminishes the importance of efficiency. As the act currently reads — and I am not an expert in competition — the tribunal will find that there is a diminishment in competition, potentially, in a certain case, although we all agree that is the objective. However, currently, there may be circumstances where there is a little less competition, but the gains in efficiency are so important they irrespectively approve of it.

I think that is what the act does today. The proposed amendment significantly diminishes that argument.

aucune circonstance où les gains en efficience sont tellement importants que, malgré le fait qu'il y a moins de concurrence, cela peut être dans l'intérêt du Canada? Pour vous, il n'y a pas d'exception à cette règle?

M. Piché: Je ne dirais pas cela. En fait, dans certains cas, il semble possible que le fait d'avoir une fusion soit un gain net pour l'économie canadienne. Si cela entraîne une réduction de concurrence, si le Bureau de la concurrence a une marge de manœuvre pour négocier la fusion, ils peuvent essayer de minimiser non seulement l'impact sur les consommateurs, mais également l'impact sur l'économie dans le sens le plus large, et je pense aux petites et moyennes entreprises.

Le sénateur Massicotte: Je suis d'accord avec vous, c'est leur responsabilité de minimiser l'impact. Vous acceptez qu'il y a peut-être des circonstances, où le gain en efficience pour l'économie est plus important malgré la diminution de la concurrence?

M. Piché: Oui, en fait, c'est une question de quantité aussi.

Le sénateur Massicotte: C'est effectivement ce que dit la loi existante. En d'autres mots, elle dit que la question de la concurrence est importante, mais il se peut qu'il y ait des gains en efficience tellement importants que, malgré la diminution de combustion, on va l'approuver. Le projet de loi rejette cet argument et est d'accord avec le gain en efficience seulement s'il se fait au bénéfice du consommateur, ce qui diminue énormément les arguments et la constatation de gains en efficience.

Je ne comprends pas: vous êtes contre, et en même temps, vous acceptez le concept que c'est un argument tellement important à l'intérieur du Canada qu'on devrait accepter néanmoins la diminution de la concurrence.

[Traduction]

M. Rob Taylor, analyste principal de la politique, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: S'il s'agit d'un cas où ces circonstances sont irréfutables, est-ce que ça ne relèverait pas plutôt de la description du facteur plutôt que de la description du motif de défense?

Le sénateur Massicotte: Vous pourriez dire cela mais en vertu de ce projet de loi, il ne s'agirait que des gains en efficience qui profitent au consommateur. C'est un des problèmes qui se posent. Chose certaine, cela diminue l'importance des gains en efficience. Si j'en crois le projet de loi — et je ne suis pas expert en droit de la concurrence — le tribunal statuera qu'il pourrait y avoir eu une diminution de la concurrence dans un cas donné, mais nous sommes tous d'accord pour dire que c'est là l'objectif. Cependant, à l'heure actuelle, il se peut qu'il y ait des circonstances où il y a un peu moins de concurrence mais où les gains en efficience sont tellement importants qu'on admet la situation, peu importent les circonstances.

Je crois que c'est ce que recherche ce projet de loi aujourd'hui. L'amendement qu'on propose affaiblit considérablement cet argument.

[Translation]

Mr. Piché: From my point of view, the bill strikes a better balance between these two arguments. With the merger of Superior Propane and ICG, which has a monopoly covering 70 per cent of the Canadian market, I feel that there is something there. How can I explain to the members of my organization that the government approved this merger? There is something there that needs to be looked at. Should the legislation not be much more flexible so that the efficiency factor and its impact on competition could be taken into account?

You know, we have studied competition in other areas within our organization. We do a lot of surveys of our members and when we look at the banks, where there is much more competition, we see that customers are much more satisfied and prices are much lower.

Senator Massicotte: I agree, and we do not understand why, in that case, experts have said that efficiency gains are so important, despite the huge reduction in competition. That is a good question. But experts say that the economic gains resulting from efficiencies are so significant that we have to accept it. But I do not know why.

[English]

Senator Harb: In the interest of time, I will lump my two questions into one.

In your second point on page 8, you talk about Canada's approach and the fact that others are following us the approach we are taking. If I am not mistaken, the witness before you said that that was not the case.

Are you involved in the Public Policy Forum consultation? If you are, have you made a presentation to them?

The main issues are efficiencies and dominance. How does the question of the price fit in? Sometime you may have multiple choices, but there is no pricing differential in a sense. Everyone is selling at the same price. For example, while there are probably 15 or 16 suppliers of milk, it does not matter where the consumer goes because he can buy a litre of milk for the same price.

Mr. Piché: My understanding is that this bill goes in the same direction as what is being done in the United States. I believe the commissioner made that point. I believe there are developments in Europe, where they are moving in that direction as well.

Your second point is an important one. We participated in the consultation with the Public Policy Forum. As good as the system is, the consultation is flawed in a number of ways. A lot of consultation takes place across the country. We know from experience when we try to have our annual general meeting how difficult it is to round up just a handful of our members to attend the meeting because they are busy running their businesses. As a result, these consultations tend to

[Français]

M. Piché: Selon mon point de vue, le projet de loi met davantage en équilibre les deux arguments dans le cas présent. Avec la fusion de la compagnie Superior Propane et de la compagnie ICG, qui exerce un monopole couvrant 70 p. 100 du marché canadien, je me dis qu'il y a quelque chose. Comment expliquer aux membres de mon organisation que le gouvernement a approuvé une telle chose? Il y a là quelque chose qu'on doit examiner. Ne devrait-on pas avoir une loi beaucoup plus souple qui permettrait de tenir compte du facteur d'efficacité et de son impact sur la concurrence?

Vous savez, nous avons étudié le phénomène de la concurrence dans d'autres domaines au sein de notre organisation. Nous faisons beaucoup de sondages chez nos membres et lorsque nous nous penchons du côté des banques, où il y a beaucoup plus de concurrence, nous constatons qu'il y a des clients beaucoup plus satisfaits et des prix beaucoup plus bas.

Le sénateur Massicotte: Je suis d'accord, et on ne connaît pas la réponse à savoir pourquoi, dans ce cas, des experts ont dit que les gains d'efficacité sont tellement importants, malgré la diminution de la compétition qui est énorme. C'est une bonne question. Néanmoins, des experts disent que le gain pour l'économie du facteur de l'efficacité est tellement important que nous allons l'accepter. Mais je ne sais pas pourquoi.

[Traduction]

Le sénateur Harb: Étant donné que nous manquons de temps, je vais regrouper mes deux questions en une seule.

Dans votre deuxième argument à la page 8, vous parlez de l'approche du Canada et du fait que d'autres pays épousent notre approche. Si j'ai bien compris, le témoin qui vous a précédés a dit que ce n'était pas le cas.

Avez-vous pris part à la consultation du Forum des politiques publiques? Si oui, y avez-vous fait un exposé?

Ce sont les gains en efficacité et la domination du marché qui nous préoccupent le plus. Où se situe ici la question des prix? Le choix est parfois grand, mais il n'y a pour ainsi dire aucune différence dans les prix. Tout le monde vend au même prix. Par exemple, il peut y avoir 15 ou 16 fournisseurs de lait, mais peu importe où va le consommateur parce qu'il peut acheter son litre de lait au même prix.

M. Piché: Je crois comprendre que ce projet de loi va dans le même sens que l'approche américaine. Je crois que la commissaire a dit cela. Les choses évoluent aussi en Europe, et l'on se dirige vers cette approche aussi.

La deuxième question que vous avez posée est importante. Nous avons pris part à la consultation du Forum des politiques publiques. Même si son système est bon, cette consultation présente diverses lacunes. On procède à des tas de consultations d'un bout à l'autre du pays. Nous savons par expérience, lorsque nous tenons notre congrès annuel, à quel point il est difficile de réunir une poignée de nos membres parce que tous ces gens ont une entreprise à mener. En conséquence, ces consultations sont le

be dominated by corporate lawyers from large firms. Frankly, I do not think we are getting a very even appreciation of what the concerns are out there.

As to your third point concerning pricing, even when you have a lot of competition there is sometimes uniform pricing. That indicates to me that, perhaps, we have effective competition, and the fact is that we are down to the minimum in terms of delivering that product to a consumer.

The Chairman: Thank you, gentlemen. That completes the questions. I appreciate your attendance and your cooperation in focusing on the matter at hand. Once again, you have been most helpful to us.

The committee adjourned.

plus souvent dominées par les avocats d'affaires des grands cabinets. Je vous dirai franchement qu'on ne mesure pas bien dans un tel cadre les préoccupations des gens.

En réponse à votre troisième question concernant les prix, même lorsque la concurrence est féroce, les prix sont parfois semblables. Pour moi, cela prouve peut-être que la concurrence est saine et qu'on ne peut pas en faire plus pour offrir ce produit au consommateur.

Le président: Messieurs, je vous remercie. C'était la dernière question. Je vous remercie d'avoir été des nôtres et de nous avoir fait part de vos lumières. Je le répète, votre coopération nous a été des plus utiles.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 12, 2004

From the Competition Bureau:

Ms. Sheridan Scott, Commissioner;
Mr. Dave McAllister, Major Case Director and Strategic Policy
Advisor;
Ms. Suzanne Legault, Assistant Deputy Commissioner, Legislative
Affairs.

From the Canadian Federation of Independent Business:

Mr. André Piché, Director of National Affairs;
Mr. Rob Taylor, Senior Policy Analyst.

TÉMOINS

Le mercredi 12 mai 2004

Du Bureau de la concurrence:

Mme Sheridan Scott, commissaire;
M. Dave McAllister, directeur des dossiers spéciaux et conseiller
stratégique;
Mme Suzanne Legault, sous-commissaire adjointe, Division des
affaires législatives.

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

M. André Piché, directeur, Affaires nationales;
M. Rob Taylor, analyste principal des politiques.





Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on

Banking, Trade and Commerce

Chairman:

The Honourable RICHARD H. KROFT

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues Nos. 1 to 6 inclusive)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des

Banques et du commerce

Président :

L'honorable RICHARD H. KROFT

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules n^{os} 1 à 6 inclusivement)



Prepared by

Ariane Bissonnette

Information and Documentation Resource Service

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Ariane Bissonnette

Service de ressources d'information et de documentation

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Banking, Trade and Commerce,
Standing Senate Committee
3rd Session, 37th Parliament, 2004

INDEX

(Issues 1-6 inclusive)

Numbers in bold refer to the issue number.

COMMITTEE

Banking, Trade and Commerce, Standing Senate Committee

Motions and agreements
Bill C-13, clause-by-clause consideration, adoption without amendment,
reporting, **2:4,32-3**
Bill C-21, clause-by-clause consideration, reporting without amendment,
3:5-6,67
Budget, **1:6-8,18,38; 2:3,12**
Future business, **1:7-9**
Organization meeting, **1:4-6,11-8**
Staff, authorization to attend in camera meetings, **1:7**
Orders of reference
Bill C-13, **1:3**
Bill C-21, **3:3**
Bill C-249, **4:3**
Domestic and international financial system, **3:3**
Reports to Senate
Bill C-13, without amendment, **2:11**
Bill C-21, without amendment, **3:7**
Budget, **2:5-10**
Expenses incurred during the Second Session of the Thirty-seventh
Parliament, **1:10**

SENATORS

Angus, Hon. W. David

Bill C-13, **1:47-54**
Bill C-21, **3:35-7,59-61**
Bill C-249, **4:19**
Domestic and international financial system, **3:15-6,28-9**
Organization meeting, **1:13-5**

Baker, Hon. George S.

Bill C-13, **1:22-4,37,43,53-5,59-62**

Biron, Hon. Michel

Bill C-13, **2:27**
Bill C-249, **6:25**
Domestic and international financial system, **3:14**
Organization meeting, **1:14**

Chaput, Hon. Maria

Bill C-21, **3:45-6**

Fitzpatrick, Hon. D. Ross

Bill C-13, **1:32-3,62**
Bill C-21, **3:39-40,66**
Organization meeting, **1:14-5**

Harb, Hon. Mac

Bill C-13, **1:33-4,56-8; 2:17,25-6**
Bill C-21, **3:43-5,64-5**
Bill C-249, **4:50-3; 5:12-4,20-1,41; 6:14-8,38**
Domestic and international financial system, **3:18-20,24,30**
Organization meeting, **1:13-6**

SÉNAT DU CANADA

Banques et commerce,
Comité sénatorial permanent
3^e session, 37^e législature, 2004

INDEX

(Fascicules 1-6 inclusivement)

Les numéros en caractères gras indiquent les fascicules.

COMITÉ

Banques et commerce, Comité sénatorial permanent

Motions et conventions
Budget, **1:6-8,18,38; 2:3,12**
Personnel, permission d'assister aux réunions à huis clos, **1:7**
Projet de loi C-13, étude article par article, adoption sans amendement,
rapport, **2:4,32-3**
Projet de loi C-21, étude article par article, rapport sans amendement,
3:5-6,67
Réunion d'organisation, **1:4-6,11-8**
Travaux futurs, **1:7-9**
Ordres de renvoi
Projet de loi C-13, **1:3**
Projet de loi C-21, **3:3**
Projet de loi C-249, **4:3**
Régime financier canadien et international, **3:3**
Rapports au Sénat
Budget, **2:5-10**
Dépenses encourues au cours de la deuxième session de la
trente-septième législature, **1:10**
Projet de loi C-13, sans amendement, **2:11**
Projet de loi C-21, sans amendement, **3:7**

SÉNATEURS

Angus, honorable W. David

Projet de loi C-13, **1:47-54**
Projet de loi C-21, **3:35-7,59-61**
Projet de loi C-249, **4:19**
Régime financier canadien et international, **3:15-6,28-9**
Réunion d'organisation, **1:13-5**

Baker, honorable George S.

Projet de loi C-13, **1:22-4,37,43,53-5,59-62**

Biron, honorable Michel

Projet de loi C-13, **2:27**
Projet de loi C-249, **6:25**
Régime financier canadien et international, **3:14**
Réunion d'organisation, **1:14**

Chaput, honorable Maria

Projet de loi C-21, **3:45-6**

Fitzpatrick, honorable D. Ross

Projet de loi C-13, **1:32-3,62**
Projet de loi C-21, **3:39-40,66**
Réunion d'organisation, **1:14-5**

Harb, honorable Mac

Projet de loi C-13, **1:33-4,56-8; 2:17,25-6**
Projet de loi C-21, **3:43-5,64-5**
Projet de loi C-249, **4:50-3; 5:12-4,20-1,41; 6:14-8,38**
Régime financier canadien et international, **3:18-20,24,30**
Réunion d'organisation, **1:13-6**

Hervieux-Payette, Hon. Céline

Bill C-13, 1:28-9
 Bill C-249, 4:48-9; 5:45; 6:24-5
 Organization meeting, 1:11,17-8

Kelleher, Hon. James Francis

Bill C-13, 1:25-8; 2:12-3,16-7,24,27
 Bill C-21, 3:42-3
 Bill C-249, 4:17-9,49-50; 6:20-2
 Domestic and international financial system, 3:9

Kroft, Hon. Richard H., Chairman of the Committee

Bill C-13, 1:24,29,43-4,47,53,56-62,65; 2:12,17-9,23,27-8,32-3
 Bill C-249, 4:6-8,12-3,16-23,32-4,51-3; 5:7-8,11,18-21,31-4,42-5,54-5;
 6:18-9,22-4,33-6
 Budget, 1:38; 2:12
 Organization meeting, 1:11-8

Massicotte, Hon. Paul J.

Bill C-13, 1:30-2,44-6,52-3
 Bill C-21, 3:37-9,61-4
 Bill C-249, 4:13-5,30-1,35,46-8,56-8; 5:32-3,39,43,50-4; 6:12-4,30-2,
 36-8
 Domestic and international financial system, 3:10-1,26-8
 Organization meeting, 1:11-4,18

Meighan, Hon. Michael Arthur

Bill C-13, 1:34-6,64-5; 2:23-5,28-30
 Bill C-249, 4:13,20-3,44
 Budget, 2:12
 Domestic and international financial system, 3:11-2,24-5
 Organization meeting, 1:11,14,17

Mercer, Hon. Terry M.

Bill C-13, 2:18

Moore, Hon. Wilfred P., Acting Chairman of the Committee (Issue 3)

Bill C-13, 1:60-2
 Bill C-21, 3:47-8,60,64-6
 Bill C-249, 6:18-9,27
 Budget, 2:12
 Domestic and international financial system, 3:21-4
 Organization meeting, 1:12

Oliver, Hon. Donald H.

Bill C-249, 5:22-3,39,43-5

Plamondon, Hon. Madeleine

Bill C-13, 2:18-9,26-7

Prud'homme, Hon. Marcel

Bill C-13, 1:29,33,36-7,44
 Bill C-249, 4:13; 6:21
 Budget, 1:38
 Organization meeting, 1:11-5

Tkachuk, Hon. David, Deputy Chairman of the Committee

Bill C-21, 3:34-5,40-2,46-7,53,67
 Bill C-249, 4:31-3,46; 5:14-7,29-33,40,51-3; 6:10-2,26-9,34-5
 Domestic and international financial system, 3:13,23,31
 Organization meeting, 1:11-5,18

Hervieux-Payette, honorable Céline

Projet de loi C-13, 1:28-9
 Projet de loi C-249, 4:48-9; 5:45; 6:24-5
 Réunion d'organisation, 1:11,17-8

Kelleher, honorable James Francis

Projet de loi C-13, 1:25-8; 2:12-3,16-7,24,27
 Projet de loi C-21, 3:42-3
 Projet de loi C-249, 4:17-9,49-50; 6:20-2
 Régime financier canadien et international, 3:9

Kroft, honorable Richard H., président du Comité

Budget, 1:38; 2:12
 Projet de loi C-13, 1:24,29,43-4,47,53,56-62,65; 2:12,17-9,23,27-8,32-3
 Projet de loi C-249, 4:6-8,12-3,16-23,32-4,51-3; 5:7-8,11,18-21,31-4,
 42-5,54-5; 6:18-9,22-4,33-6
 Réunion d'organisation, 1:11-8

Massicotte, honorable Paul J.

Projet de loi C-13, 1:30-2,44-6,52-3
 Projet de loi C-21, 3:37-9,61-4
 Projet de loi C-249, 4:13-5,30-1,35,46-8,56-8; 5:32-3,39,43,50-4;
 6:12-4,30-2,36-8
 Régime financier canadien et international, 3:10-1,26-8
 Réunion d'organisation, 1:11-4,18

Meighan, honorable Michael Arthur

Budget, 2:12
 Projet de loi C-13, 1:34-6,64-5; 2:23-5,28-30
 Projet de loi C-249, 4:13,20-3,44
 Régime financier canadien et international, 3:11-2,24-5
 Réunion d'organisation, 1:11,14,17

Mercer, honorable Terry M.

Projet de loi C-13, 2:18

Moore, honorable Wilfred P., président suppléant du Comité (fascicule 3)

Budget, 2:12
 Projet de loi C-13, 1:60-2
 Projet de loi C-21, 3:47-8,60,64-6
 Projet de loi C-249, 6:18-9,27
 Régime financier canadien et international, 3:21-4
 Réunion d'organisation, 1:12

Oliver, honorable Donald H.

Projet de loi C-249, 5:22-3,39,43-5

Plamondon, honorable Madeleine

Projet de loi C-13, 2:18-9,26-7

Prud'homme, honorable Marcel

Budget, 1:38
 Projet de loi C-13, 1:29,33,36-7,44
 Projet de loi C-249, 4:13; 6:21
 Réunion d'organisation, 1:11-5

Tkachuk, honorable David, vice-président du Comité

Projet de loi C-21, 3:34-5,40-2,46-7,53,67
 Projet de loi C-249, 4:31-3,46; 5:14-7,29-33,40,51-3; 6:10-2,26-9,34-5
 Régime financier canadien et international, 3:13,23,31
 Réunion d'organisation, 1:11-5,18

SUBJECTS

Bill C-13 – Act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering)
 Discussion, 1:18-65; 2:12-33

Bill C-21 – Act to amend the Customs Tariff
 Discussion, 3:31-67

Bill C-249 – Act to amend the Competition Act
 Discussion, 4:6-58

SUJETS**Fusionnements**

Bien-être des consommateurs, critère, 4:8-10,13-4,20-1
 Bien-être global, critère, 4:9-10,21,24-6,55
 Concurrence, Loi
 Article 96, interprétation, 4:7-8,15-6,19-20
 Examen, amendement, 4:11,20; 5:11,20-6,48; 6:10-2,18-9,38-9
 Historique, 4:38-41
 Objectifs, 4:7-8,27-8

Capital markets fraud and evidence-gathering

Bre-X case, 1:35

Cases

Hunter v. Southam, 1:40-1,58-9*Plant*, 1:59-60*R. v. Eddy*, 1:60*Schreiber v. Canada*, 1:59-60

Federal prosecution, 1:20-1,35-9,42-3

Financial statements, accuracy, 1:30-1

Integrated market enforcement teams (IMETs), 1:19,29-30,34

Legislation

Application, 1:55

Constitutionality, 1:50,55-6

Importance, 1:30,44

Need, 1:38-9,44-51

Objectives, 1:19

Other countries, 2:27

Vagueness, 1:39,46,52-3,62-4

New offences, 1:19-20

Insider trading, 1:20,28-9,32-4,62-3; 2:20-7,30-2

Whistle-blower protection, 1:20,31-4,39,50-1,57-8,63-4

Police forces, training, 1:29,33

Position, concerns, recommendations, consultation

Canadian Bankers Association (CBA), 2:13-6,27

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, 1:38-40,44-7,51-3

Ontario Securities Commission, 2:19-23

Production orders, 1:21-2,41-3,53-62; 2:13-9,25,28-30

Resources, 1:27,36

Sarbanes-Oxley Act, 1:30,39,51

Search warrants, 1:22-5,40-1

Sentencing, 1:20,25-8,40,56,64-5; 2:23-4

State intervention, 1:40-2

Domestic and international financial system

Bank mergers, 3:9-10

Bank of Canada, counsel, 3:15-6

Central bank rate, 3:21-2

Consumer debt, 3:20-4

Currency carriage traders, 3:16-8

Deflation, 3:24-5

Economic growth and inflation, 3:8-9,28

Fiscal balance, 3:13

Global economy

Adjustments, 3:8-11,28-30

Trends, 3:30-1

Hedge funds, 3:16-8

Income trusts, 3:16-7

Interest rates

Factors, impact, 3:14-5

Levels, 3:18-20,23-4

New financial instruments, 3:16-7

Pegging the dollar, 3:25-6

Productivity, 3:11-3,23

Public debt, 3:13

Workforce, decrease, 3:26-8

General Preferential Tariff (GPT) and Least Developed Country Tariff (LDCT)

Background information, 3:32,35

Benefits, 3:33,43

Customs and preferential tariff system, review, 3:37-8

Effects, 3:44-6

Extension, reasons, 3:33-7

Legislation, purpose, 3:31-4

Monitoring, 3:45-8

Other countries, 3:39-40

Scope, 3:38-42

Tariff rate, 3:43-4

Textile and apparel industries

Assistance program, 3:34,38-9,46-7

Duty remission program, 3:56-9,65-6

Position, concerns, recommendations, 3:36-7,49-56,59-66

Value, 3:35

Fusionnements - Suite

Consommateur, définition, 4:14-6,22,31,49-50; 5:33; 6:8,30

Consommateurs, avantages, 4:33-5; 6:8

Économie, concentration, 6:28-9

Fusions, examen

États-Unis, 4:57-8

Processus, 4:21-2,24-7,57; 5:19-20; 6:14-8,24-6

Gains en efficacité, traitement, 4:11-2,30,41,46-9; 5:9,12,7,20-1,24-5,

31-44,50-4; 6:6,12-4

Autres pays, 5:39; 6:8-9,38

Consommateurs, impact, 4:50-2,56-7

Débat, 4:7,24

En tant que défense, 4:23,43; 5:43,51; 6:32-3

États-Unis, 4:45-6,56; 5:35-7,42-4

Étude, 4:55; 5:26

Fardeau de la preuve, 5:22-3

Méthode des coefficients pondérateurs, 4:54-5

Jurisprudence, 5:18-9,22,42-3

Brown Shoe, 4:45-6*Heinz*, 5:36-7,42-5*Le Canada (le commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc. (C.A.)*, 4:7-9,17,21-6,31-4,41-3,47,52-4; 5:5-8,14-5,18-21,24-8, 32-3,40,48-9; 6:30-2*United States v. Philadelphia National Bank*, 4:46

Législation

Amendements, 4:11; 5:9-11

Avantages et désavantages, 4:6,10-1,36-8; 5:9,12,27-9,37-8

Consultation publique, nécessité, 5:25-6

Étude, 4:17-8,44,52-3; 5:9,12; 6:9-10,21-4,30-2

Implications, 4:17,24,31-6,50; 5:37,41,46,54-5; 6:6-9,12-4,21-2

Libellé, 4:12-3,19-20; 6:7,19-20

Nécessité, 4:24-30

Portée, 5:21-2

Réaction, 4:12,18-9; 6:20-1

Urgence, 4:15-7,20; 5:26-7,49; 6:22,29

Lois, convergence, 4:42

Position, recommandations, consultation, 4:43-5,56

Association du Barreau canadien (ABC), 5:23-4,29-31; 6:30

Chambre de commerce du Canada, 5:46-9

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 6:33-8

Prix, 5:14-7,40; 6:38-9

Superior Propane, position de monopole, 6:26-9,34-5

Transferts de richesses, 4:22-3

Marchés financiers, fraude, et obtention d'éléments de preuve

Bre-X, affaire, 1:35

Corps policiers, formation, 1:29,33

Équipes intégrées d'application de la loi dans le marché (EIALM), 1:19,29-30,34

État, intervention, 1:40-2

Gouvernement fédéral, poursuites, 1:20-1,35-9,42-3

Jurisprudence

Hunter v. Southam, 1:40-1,58-9*Plant*, 1:59-60*R. c. Eddy*, 1:60*Schreiber v. Canada*, 1:59-60

Législation

Application, 1:55

Autres pays, 2:27

Besoin, 1:38-9,44-51

Constitutionnalité, 1:50,55-6

Importance, 1:30,44

Manque de précision, 1:39,46,52-3,62-4

Objectifs, 1:19

Mandats, 1:22-5,40-1

Nouvelles infractions, 1:19-20

Délits d'initiales, 1:20,28-9,32-4,62-3; 2:20-7,30-2

Dénoncateurs, protection, 1:20,31-4,39,50-1,57-8,63-4

Ordonnances de communication, 1:21-2,41-3,53-62; 2:13-9,25,28-30

Position, préoccupations, recommandations, consultation

Association des banquiers canadiens (ABC), 2:13-6,27

Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, 2:19-23

Conseil canadien des avocats de la défense, 1:38-40,44-7,51-3

Rapports financiers, exactitude, 1:30-1

Ressources, 1:27,36

- Mergers**
 Cases, 5:18-9,22,42-3
Brown Shoe, 4:45-6
Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc. (C.A.), 4:7-9,17,21-6,31-4,41-3,47,52-4; 5:5-8,14-5,18-21,24-8,32-3,40, 48-9; 6:30-2
Heinz, 5:36-7,42-5
United States v. Philadelphia National Bank, 4:46
 Competition Act
 History, 4:38-41
 Objectives, 4:7-8,27-8
 Review, amendment, 4:11,20; 5:11,20-6,48; 6:10-2,18-9,38-9
 Section 96, interpretation, 4:7-8,15-6,19-20
 Consumer, definition, 4:14-6,22,31,49-50; 5:33; 6:8,30
 Consumer welfare standard, 4:8-10,13-4,20-1
 Consumers, benefits, 4:33-5; 6:8
 Economy, concentration, 6:28-9
 Efficiencies, treatment, 4:11-2,30,41,46-9; 5:9,12-7,20-1,24-5,31-44,50-4; 6:6,12-4
 As a defence, 4:23,43; 5:43,51; 6:32-3
 Balancing weights approach, 4:54-5
 Burden of proof, 5:22-3
 Consumers, impact, 4:50-2,56-7
 Debate, 4:7,24
 Other countries, 5:39; 6:8-9,38
 Study, 4:55; 5:26
 United States, 4:45-6,56; 5:35-7,42-4
 Laws, convergence, 4:42
 Legislation
 Amendments, 4:11; 5:9-11
 Implications, 4:17,24,31-6,50; 5:37,41,46,54-5; 6:6-9,12-4,21-2
 Need, 4:24-30
 Pros and cons, 4:6,10-1,36-8; 5:9,12,27-9,37-8
 Public consultation, need, 5:25-6
 Reaction, 4:12,18-9; 6:20-1
 Scope, 5:21-2
 Study, 4:17-8,44,52-3; 5:9,12; 6:9,10,21-4,30-2
 Urgency, 4:15-7,20; 5:26-7,49; 6:22,29
 Wording, 4:12-3,19-20; 6:7,19-20
 Merger review
 Process, 4:21-2,24-7,57; 5:19-20; 6:14-8,24-6
 United States, 4:57-8
 Position, recommendations, consultation, 4:43-5,56
 Canadian Bar Association (CBA), 5:23-4,29-31; 6:30
 Canadian Chamber of Commerce, 5:46-9
 Canadian Federation of Independent Business, 6:33-8
 Prices, 5:14-7,40; 6:38-9
 Superior Propane, position as a monopoly, 6:26-9,34-5
 Total welfare standard, 4:9-10,21,24-6,55
 Wealth transfers, 4:22-3
- Marchés financiers, fraude, et obtention d'éléments de preuve - Suite**
 Sarbanes-Oxley, Loi, 1:30,39,51
 Sentences, 1:20,25-8,40,56,64-5; 2:23-4
- Projet de loi C-13** – Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve)
 Discussion, 1:18-65; 2:12-33
- Projet de loi C-21** – Loi modifiant le Tarif des douanes
 Discussion, 3:31-67
- Projet de loi C-249** – Loi modifiant la Loi sur la concurrence
 Discussion, 4:6-58
- Régime financier canadien et international**
 Banque centrale, taux d'escompte, 3:21-2
 Banque du Canada, conseils, 3:15-6
 Banques, fusions, 3:9-10
 Consommateurs, endettement, 3:20-4
 Courtiers en devises, 3:16-8
 Déflation, 3:24-5
 Dette publique, 3:13
 Dollar, stabilisation, 3:25-6
 Économie mondiale
 Rajustements, 3:8-11,28-30
 Tendances, 3:30-1
 Équilibre budgétaire, 3:13
 Expansion économique et inflation, 3:8-9,28
 Fiducies de revenu, 3:16-7
 Fonds spéculatifs, 3:16-8
 Nouveaux instruments financiers, 3:16-7
 Productivité, 3:11-3,23
 Taux d'intérêt
 Facteurs, impact, 3:14-5
 Niveau, 3:18-20,23-4
 Travailleurs, nombre, baisse, 3:26-8
- Tarif de préférence générale (TPG) et Tarif des pays les moins développés (TPMD)**
 Autres pays, 3:39-40
 Avantages, 3:33,43
 Douane et tarif préférentiel, système, examen, 3:37-8
 Effets, 3:44-6
 Information de base, 3:32,35
 Législation, but, 3:31-4
 Portée, 3:38-42
 Prolongation, raisons, 3:33-7
 Surveillance, 3:45-8
 Taux tarifaire, 3:43-4
 Valeur, 3:35
 Vêtement et textile, industries
 Position, réserves, recommandations, 3:36-7,49-56,59-66
 Programme d'aide, 3:34,38-9,46-7
 Remise des droits de douane, programme, 3:56-9,65-6

WITNESSES AND ADVISERS

Assaf, Dany H. (Personal presentation)
 Bill C-249, 4:23-36

Bartlett, William C., Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department
 Bill C-13, 1:25-37; 2:28-32

Clifford, John, Partner, McMillan Binch, Canadian Chamber of Commerce
 Bill C-249, 5:46-55

Dodge, David A., Governor, Bank of Canada
 Domestic and international financial system, 3:8-29

Facey, Brian A. (Personal presentation)
 Bill C-249, 5:9-12,15-6,19-22

Fina, Thomas (Personal presentation)
 Bill C-249, 5:34-45

TÉMOINS ET CONSEILLERS

Assaf, Dany H. (présentation personnelle)
 Projet de loi C-249, 4:23-36

Bartlett, William C., avocat principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice
 Projet de loi C-13, 1:25-37; 2:28-32

Clifford, John, avocat-conseil, McMillan Binch, Chambre de commerce du Canada
 Projet de loi C-249, 5:46-55

Dodge, David A., gouverneur, Banque du Canada
 Régime financier canadien et international, 3:8-29

Facey, Brian A. (présentation personnelle)
 Projet de loi C-249, 5:9-12,15-6,19-22

Finkelstein, Neil (Personal presentation)

Bill C-249, 5:5-8,13-23

Halley, Patrick, Senior Economist, International Trade Policy Division,

Finance Department

Bill C-21, 3:40

Jenkins, Paul, Senior Deputy Governor, Bank of Canada

Domestic and international financial system, 3:10-1,14-5,18-24,28-31

Kennish, Tim (Personal presentation)

Bill C-249, 5:23-33

Kirke, Bob, Executive Director, Canadian Apparel Federation

Bill C-21, 3:63-4

Klineberg, Joanne, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice

Department

Bill C-13, 1:59,62-5; 2:30-2

Lafrenière, Gérald, Clerk of the Committee

Organization meeting, 1:11-2

Law, Warren, Senior Vice-President, Corporate Operations & General

Counsel, Canadian Bankers Association

Bill C-13, 2:13-9

Legault, Suzanne, Assistant Deputy Commissioner, Legislative Affairs

Division, Competition Bureau

Bill C-249, 6:11-2,18,32-3

Lifson, Elliot, President, and Vice-Chair of Peerless Clothing Inc.,

Canadian Apparel Federation

Bill C-21, 3:48-52,60-4

Lomer, Michael, Treasurer, Criminal Lawyers' Association

Bill C-13, 1:40-3,47-50,53-8

Majewski, Kasia, Policy Analyst, Canadian Chamber of Commerce

Bill C-249, 5:45-6,52-3

McAllister, Dave, Major Case Director and Strategic Policy Adviser,

Competition Bureau

Bill C-249, 6:14-5,22

Ostrov, Paul, President and CEO, COMO Diffusion Inc.

Bill C-21, 3:56-60,65-6

Paradis, Denis, Minister of State (Financial Institutions)

Bill C-21, 3:31-41,44-7

Piché, André, Director of National Affairs, Canadian Federation of

Independent Business

Bill C-249, 6:33-9

Piragoff, Donald K., Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law

Policy and Community Justice Branch, Justice Department

Bill C-13, 1:18-25,32-7

Rotchin, Randy, President, A & R. Dress Company Inc.

Bill C-21, 3:52-6,59-63

Russell, Robert (Personal presentation)

Bill C-249, 4:6-23,32-6

Schwartz, Lawrence P. (Personal presentation)

Bill C-249, 4:36-52

Scott, Sheridan, Commissioner, Competition Bureau

Bill C-249, 6:5-32

Stephens, Sandra, Legal Counsel, Canadian Bankers Association

Bill C-13, 2:18-9

Fina, Thomas (présentation personnelle)

Projet de loi C-249, 5:34-45

Finkelstein, Neil (présentation personnelle)

Projet de loi C-249, 5:5-8,13-23

Halley, Patrick, économiste principal, Division de la politique

commerciale, ministère des Finances

Projet de loi C-21, 3:40

Jenkins, Paul, premier sous-gouverneur, Banque du Canada

Régime financier canadien et international, 3:10-1,14-5,18-24,28-31

Kennish, Tim (présentation personnelle)

Projet de loi C-249, 5:23-33

Kirke, Bob, directeur administratif, Fédération canadienne du vêtement

Projet de loi C-21, 3:63-4

Klineberg, Joanne, avocate, Section de la politique en matière de droit

pénal, ministère de la Justice

Projet de loi C-13, 1:59,62-5; 2:30-2

Lafrenière, Gérald, greffier du Comité

Réunion d'organisation, 1:11-2

Law, Warren, premier vice-président, Opérations générales et chef du

contentieux, Association des banquiers canadiens

Projet de loi C-13, 2:13-9

Legault, Suzanne, sous-commissaire adjointe, Division des affaires

législatives, Bureau de la concurrence

Projet de loi C-249, 6:11-2,18,32-3

Lifson, Elliot, président, et vice-président de Peerless Clothing inc.,

Fédération canadienne du vêtement

Projet de loi C-21, 3:48-52,60-4

Lomer, Michael, trésorier, Criminal Lawyers' Association

Projet de loi C-13, 1:40-3,47-50,53-8

Majewski, Kasia, analyste des politiques, Chambre de commerce du

Canada

Projet de loi C-249, 5:45-6,52-3

McAllister, Dave, directeur des dossiers spéciaux et conseiller stratégique,

Bureau de la concurrence

Projet de loi C-249, 6:14-5,22

Ostrov, Paul, président-directeur général, COMO Diffusion Inc.

Projet de loi C-21, 3:56-60,65-6

Paradis, Denis, ministre d'État (Institutions financières)

Projet de loi C-21, 3:31-41,44-7

Piché, André, directeur, Affaires nationales, Fédération canadienne de

l'entreprise indépendante

Projet de loi C-249, 6:33-9

Piragoff, Donald K., sous-ministre adjoint par intérim, Division de la

politique en matière de droit pénal et de justice communautaire, ministère

de la Justice

Projet de loi C-13, 1:18-25,32-7

Rotchin, Randy, président, A & R Dress Company Inc.

Projet de loi C-21, 3:52-6,59-63

Russell, Robert (présentation personnelle)

Projet de loi C-249, 4:6-23,32-6

Schwartz, Lawrence P. (présentation personnelle)

Projet de loi C-249, 4:36-52

Scott, Sheridan, commissaire, Bureau de la concurrence

Projet de loi C-249, 6:5-32

Taylor, Rob, Senior Policy Analyst, Canadian Federation of Independent Business
Bill C-249, 6:37

Townley Peter G.C. (Personal presentation)
Bill C-249, 4:54-8

Trudell, William M., Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers
Bill C-13, 1:38-40,44-7,51-3,56-8

Verdun, Emmy, Director, International Trade Policy Division, Finance Department
Bill C-21, 3:36-44,47-8

Watson, Michael, Director, Enforcement, Ontario Securities Commission
Bill C-13, 2:19-27

Wong, Normand, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department
Bill C-13, 1:22-3,58-62; 2:29-30

Stephens, Sandra, conseillère juridique, Association des banquiers Canadiens
Projet de loi C-13, 2:18-9

Taylor, Rob, analyste principal de la politique, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Projet de loi C-249, 6:37

Townley Peter G.C. (présentation personnelle)
Projet de loi C-249, 4:54-8

Trudell, William M., Conseil canadien des avocats de la défense
Projet de loi C-13, 1:38-40,44-7,51-3,56-8

Verdun, Emmy, directrice, Division de la politique commerciale, ministère des Finances
Projet de loi C-21, 3:36-44,47-8

Watson, Michael, directeur, Application de la loi, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Projet de loi C-13, 2:19-27

Wong, Normand, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice
Projet de loi C-13, 1:22-3,58-62; 2:29-30



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



